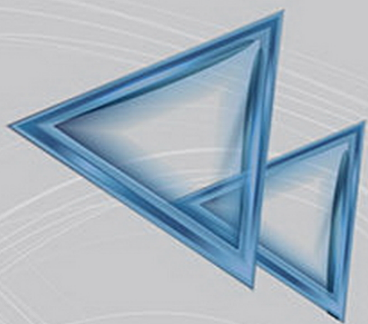
黄益平◎主编



政府的边界

张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题

张维迎　林毅夫◎著





吴敬琏 | 樊　纲 | 钱颖一

贾　康 | 李稻葵 | 韦　森 | 张曙光

掌握中国经济学话语权的众专家同时发声

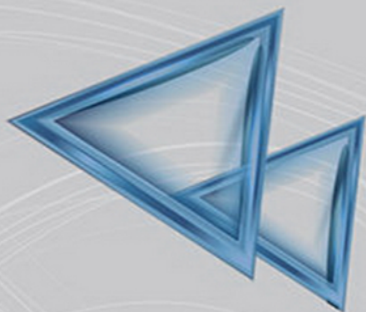
影响未来中国经济二十年的大辩论

民主与建设出版社　博集天卷 CS-BOOKY

VISIT...

LANZAROTE Caliente.com

黄益平◎主编



政府的边界

张维迎、林毅夫聚焦中国经济改革核心问题

张维迎　林毅夫◎著





吴敬琏 | 樊　纲 | 钱颖一
贾　康 | 李稻葵 | 韦　森 | 张曙光

掌握中国经济学话语权的众专家同时发声

影响未来中国经济二十年的大辩论

民主与建设出版社  博集天卷 CS-BOOKY

版权信息

政府的边界

出 版 人：许久文

著　　者：张维迎　林毅夫

责任编辑：刘　芳

监　　制：于向勇　马占国

特约策划：秦　青

特约编辑：王　蕾　郑　荃

营销编辑：刘晓晨　罗　昕　刘文昕

版式设计：李　洁

本书由天津博集新媒科技有限公司授权亚马逊全球范围发行



目录

版权信息
序言
第一编 张林辩论
林毅夫：经济发展有产业政策才能成功
张维迎：为什么产业政策注定会失败？
张维迎：林毅夫在产业政策问题上的四个错误
林毅夫：回应张维迎指出的所谓四个错误
林毅夫：发展中国家应如何利用“后发优势”
张维迎：我为什么反对林毅夫？
林毅夫：产业政策与国家发展——新结构经济学的视角
第二编 专家评述
詹姆斯·罗宾逊：产业政策和发展：政治经济学视角
菲利普·阿吉翁等1：产业政策和竞争
吴敬琏：什么是结构性改革，它为何如此重要？
贾康：产业政策与供给侧改革
王小鲁：关于“十三五”期间产业政策转型的思考
赵 坚：产业政策之争中的逻辑问题
韦 森：政府在新兴产业的投资效率不如企业和市场
李稻葵：林毅夫和张维迎之争没抓住经济问题的根本
梁建章、黄文政：最好的产业政策是以“人”为本
冯兴元：竞争政策才是最好的产业政策
沈建光：产业政策大讨论：从“巨大中华”看产业政策之争
张曙光：市场主导与政府诱导——评林毅夫的《新结构经济学》
王 勇：新结构经济学中的“政府”
朱恒鹏：“有为政府”论是实操宝典还是理论游戏？
樊 纲：中国经济的问题到底在哪里？
钱颖一：国企中也能有企业家精神
吴敬琏：产业政策讨论停留在表面上打转
田国强：对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题

序言

产业政策问题分歧的原因

黄益平

（北京大学国家发展研究院）

1932年2月，哈耶克与凯恩斯在伦敦经济学院就如何应对1929年的大萧条问题展开了激烈的争论。2016年11月，林毅夫和张维迎在北京大学就经济发展中的产业政策问题进行公开辩论。这两场相隔80多年的论战的根本问题其实非常相似，即如何界定市场经济中政府的作用。不过凯恩斯和哈耶克关注的是宏观经济的周期性问题，而林毅夫和张维迎则聚焦经济发展的结构性问题。但可以预期的是，未来这样的讨论还会以不同的形式重演。

学者对政府边界问题尤其是对产业政策的看法大相径庭，归根到底还是因为对三个基本问题的判断不一致：第一，当前政府对经济的干预是过多还是不足？第二，是否存在市场失灵？如果不承认市场失灵，那政府干预只能是画蛇添足。第三，假定存在市场失灵，政府是否能够做得更好？在最近的这场讨论中，我们可以很清楚地看到，对现实的感受与对理论的求证常常是纠缠在一起的。理论联系实际当然没有错，但两者也不能互相替代。加 入 会 员 微 信 dedao555

国内的一些学者怀疑甚至反对产业政策的立场主要是基于我国政府对经济的干预仍然太多这样一个基本事实。政府干预经济最极端的形式就是中央集权的计划经济模式，以苏联为代表的一些社会主义国家用几十年的试验证明了这条路走不通。波兰经济学家兰格曾经试图将市场机制引入社会主义经济运行的理论模式研究，并致力于提高计划的科学性，但这些努力最终也没能改变计划经济这个人类大试验必将退出历史舞台的宿命。

我国在1978年就开始实行改革开放政策，经济市场化开启了一个延续几十年的高速增长的新时代。但我国的经济改革所采取的是双轨制策略，一方面让市场机制和民营企业高速成长，另一方面却继续保留了计划经济的一些做法，特别是对国有企业的支持与保护。这个双轨制的改革策略，曾经在维护社会经济稳定的同时，显著地促进了经济增长。但政府继续干预市场运行与资源配置，已经成为实现可持续增长甚至维持金融稳定的主要障碍。因此，十八届三中全会关于“让市场机制在资源配置中发挥决定性作用”的主张，在经济学界受到了普遍的欢迎。在这样的现实背景下，林毅夫教授倡导产业政策的主张确实容易受到质疑，张维迎教授关于“产业政策就是披着马甲的计划经济”的论断更是通俗易懂。

但林、张提出的问题可能同样重要。在现实生活中，我们看到了太多的政府官员以产业政策之名行揽权管制之实。因此，我们要严密防范产业政策变成翻版的计划经济的可能性。与此同时，我们也不应简单化地将产业政策看作计划经济，虽然坏的产业政策可能还不如计划经济。因此，研究产业政策，可能需要适当地从所处的小环境中跳出来。产业政策到底是什么？不同的学者会有不同的定义，但实质是政府通过一系列的政策干预引导、支持特定产业的发展。

产业政策是否必要，在很大程度上取决于是否存在市场失灵。如果市场机制已经完美无缺，那么政府实施产业政策只能是帮倒忙、添乱。从这一点看，张维迎教授提出的“不存在市场失灵，只存在经济理论失灵”的观点，与其反对产业政策的立场，在逻辑上倒是自洽的。在他看来，政府的功能应该被限制在提供中性的公共服务，包括维持秩序、保护竞争和建设基础设施等之中。

但市场失灵真的不存在吗？相信大多数经济学家是承认有市场失灵现象的，比如，一些经济活动的成本或收益很难内部化。一个例子是环境污染，个别企业排污，全社会受害，政府只好通过排放标准或者污染罚款来内部化排放的成本。另一个例子是研发创新，企业做研发需要大量的人力、物力投入，但新的生产技术一旦被发明出来，大家很容易模仿，研发企业也无法内部化收益，政府的一个应对手段是保护知识产权，即在一段时期内禁止其他企业应用这项技术。

市场失灵可能是产业政策的最朴素的逻辑理由。但市场失灵的表现在不同国家甚至不同的发展阶段可能是不一样的。以政府对金融体系的干预即金融抑制为例，麦金农认为金融抑制影响金融发展与效率，因此对经济增长是不利的。但斯蒂格列茨发现，在发展中国家，适度的金融抑制有利于金融运行与稳定，可以促进经济增长。导致这样一种现象的原因在于：发展中国家的金融市场与监管制度尚不完善，如果完全放开来，反而容易导致资源错配与金融风险，这就是市场失灵，而适当的金融抑制相当于帮助其克服了市场失灵。但随着市场的成熟，这样的市场失灵现象也可能会逐步减弱。

但即便对产业政策有需求，也并不见得它一定会成功。正如林毅夫教授自己多次指出的，“大多数产业政策都是不成功的”。即便是在日本这样一个发展型政府的国家，学者对产业政策的评价也很不一样，查默斯·约翰逊认为日本经济的成功其实就是通产省的产业政策的成功，但小宫隆太郎等学者却得出了很不一样的结论。林毅夫教授又进一步指出，几乎没看到一个成功经济体不实施产业政策的，而正因为大多数国家的产业政策不成功，所以更需要学者们下功夫研究。

但问题是研究什么、怎样研究？归根结底，产业政策能不能发挥积极作用，还取决于怎样制定、如何实施。过去产业政策不成功的原因很多，但我们经常看到政府在实施产业政策时直接选拔胜出者，限制了市场竞争；补贴等支持措施没有退出机制，产业政策很容易演变成永久性

的保护；产业政策缺乏评估与问责机制，决策者不承担后果，这样就进一步鼓励不负责任的决策。

林毅夫教授所倡导的新结构经济学，具体地提出“两轨六步法”即“增长识别与协调”的六个思考步骤，帮助政府利用比较优势，因势利导地制定产业政策。张维迎教授对这个方法提出了一些质疑。但更多的质疑是对于新结构经济学的被称为“好人政府”的假设。用林毅夫教授的话说，只要有能力、有意愿、有思路，产业政策就有可能达到好的效果。但问题是我们在现实生活中看到很多相反的例证。

因此，产业政策是否有效还有一个对政府官员设置什么样的约束的问题。新结构经济学的支持者们常常说，如何从制度上保证官员不腐败，真正追求经济发展的目标，已经超出新结构经济学的范畴。这个定义也许是对的，但在尚未解决约束的条件下谈论产业政策，可能很难达到目的。过去的大部分产业政策不成功，也许有不会做的原因，但肯定也有不好好做甚至追求私利的原因。这大概也是很多学者担心的地方。

第一编　张林辩论

林毅夫：经济发展有产业政策才能成功

北京大学国家发展研究院名誉院长、教授

许多国家的产业政策失败，但是尚未见不用产业政策而成功追赶发达国家的发展中国家和保持持续发展的发达国家。对发达国家和发展中国家的经济发展，产业政策之所以需要，是因为推动经济发展的技术创新和产业升级既要有企业家的个人努力，也需要有政府帮助企业家解决企业家自身所难以克服的外部性和相应软硬基础设施完善的协调问题。

由于不管发达国家还是发展中国家的政府所能使用的资源都是有限的，不能什么可能的技术创新和什么可能的产业升级都提供帮助，因此只能策略性地使用其有限资源，优先帮助能对经济持续发展做出最大贡献的产业。这种有选择性地使用资源帮助某些产业的企业家克服外部性和协调问题的措施就是产业政策。

由于没有产业政策的国家经济发展必然不成功，而许多产业政策不成功，因此，作为经济学家的责任不是因为怕产业政策失败而凡产业政策都一概反对，或是因为产业政策是经济发展的必要条件就无条件地支持一切产业政策，而是要研究清楚产业政策成功和失败的道理，以帮助政府在使用产业政策时减少失败，提高成功的概率。

本文从新结构经济学的视角分析为何经济发展需要产业政策才能成功，为何多数产业政策失败，以及我国如何才能制定有效的产业政策。

按比较优势发展产业要有一个“有效的市场”加　入　会　员　微　信 **dedao555**

一个国家经济发展的本质是人均收入的不断增加，其前提则是越来越高的劳动生产率水平。劳动生产率水平的提高有两个途径：一是通过技术创新，提高现有产业中产品的质量和生产效率；二是通过产业升级，将现有劳动力、土地、资本等生产要素配置到附加价值更高的产业。根据新结构经济学的分析，这两者的实现需要有“有效的市场”和“有为的政府”的共同作用。

“有效的市场”的重要性在于，引导企业家按照要素禀赋的比较优势来选择技术和产业，生产出来的产品在国内国际市场的同类产品中，成本才会最低，才会最有竞争力，企业才能获得最大的利润，整个经济才可以创造最大的剩余和资本积累，使得比较优势从劳动或自然资源密集逐渐向资本密集提升，为现有产业、技术升级到资本更为密集、附加价

值更高的新产业、新技术提供物质基础。

企业家会按照比较优势发展经济的前提，则是必须有一个能够很好地反映各种要素相对稀缺性的价格体系，如果有这样的价格体系，企业为了自己的利润和竞争力，就会按照要素禀赋所决定的比较优势来选择合适的技术和产业，这种价格体系只有在充分竞争的市场中才会存在。所以，按比较优势发展产业、选择技术的前提是，要有一个“有效的市场”。

“有为的政府”也不可或缺

在经济发展过程中，“有为的政府”也必不可缺。首先，这是因为经济发展是一个资源必须随着要素积累、比较优势变化，不断从现有技术和产业配置到新的效率更高的技术和附加价值更高的产业的结构变迁过程。

在技术创新和产业升级过程中，必须要有“第一个吃螃蟹的企业家”，如果没有其他必要的安排，第一个吃螃蟹的企业家倘若失败，将承担所有成本，并让后来者知道螃蟹不可吃，不去犯同样的错误；倘若成功了，后来者将会随之涌进，第一个吃螃蟹的企业家不会有垄断利润。也就是如果没有其他必要的安排，对第一个吃螃蟹的企业家而言，失败的成本和成功的收益是不对称的；而从社会的角度看，不管失败或成功都给后来者提供有用的信息。

因此，政府需要给第一个吃螃蟹的企业家一定的激励，企业家才会有积极性去冒这个风险。发达国家的专利制度发挥的就是这种功能。发展中国家的技术创新和产业升级，一般是在国际的技术和产业链内部来进行，多数情况下不能给予专利，但是，仍然需要给第一个吃螃蟹的企业家以必要的激励。当然，这种激励需要找到其他合适的替代方式。

其次，第一个吃螃蟹的企业家成功与否，并不完全决定于企业家个人的勇气、智慧和才能。例如，要进入一个新的产业，所要求的从业人员的技能，和以往的产业不尽相同，第一个吃螃蟹的企业家如果完全靠自己培训员工，后来的企业可以以稍高的工资聘走拥有新技术的员工，而使第一个吃螃蟹的企业家蒙受损失。

新产业所需的资本规模和风险也通常会比原有的产业大，需要有新的能够动员更多资本、有效分散风险的金融制度安排和其匹配，这也不是第一个吃螃蟹的企业家自己可以解决的问题。随着技术创新、产业升级，资本密集度和规模经济的提高，市场的范围和交易的价值会不断扩大，交通、电力、港口等硬的基础设施和法律、法规等软的制度环境，也必须随之不断完善，这些完善显然超出第一个吃螃蟹的企业家的能力之所及。

随着一个国家的发展，技术和产业会越来越接近国际的前沿，新的技术创新和产业的升级需要与这些新技术和新产业相关的基础科学的突

破，基础科学的研发属于公共产品范畴，其发现不能申请专利，企业家不会有积极性持续地从事这方面研究。凡此种种困难，均需要一个“有为的政府”来协调不同的企业，加以克服，或是由政府自己直接提供相应的服务。只有这样，技术创新和产业升级才能顺利进行。

产业政策失败是因为政府容易支持违反比较优势的产业

在经济发展过程中，发展中国家的政府可动员和配置的资源有限，不可能满足各种可能的技术创新和产业升级所需的外部性补偿，和完善所有相应条件的要求。因此，和企业一样，发展中国家的政府也必须对可能的技术创新和产业升级的经济和社会回报做出甄别，按“伤其十指不如断其一指”的精神，以“产业政策”集中有限资源，协助企业家从事那些回报最高的技术创新和产业升级，只有这样才能促进经济最好、最快地发展，避免陷入“低收入陷阱”或“中等收入陷阱”。

同样，发达国家的政府也必须对其企业家所要从事的新一轮的技术创新和新产业发展所需要的基础科研给予支持，由于发达国家可以用来支持基础科研的经费并非无限，因此，也和发展中国家一样必须根据可能的回报来配置有限的科研资源，这种配置也就是一种产业政策。

许多发展中国家的政府采用产业政策时经常失败，除了执行能力的问题之外，究其原因是发展中国家的政府容易出于赶超的目的，而去支持违反比较优势的产业，结果这些产业中的企业在开放竞争的市场中缺乏自生能力，只能靠政府永无止境的保护补贴来生存。

成功的产业政策必须是针对有潜在比较优势的产业，所谓有潜在的比较优势产业指的是该产业的要素生产成本在开放竞争的市场中有优势，但是由于软硬基础设施不完善，交易费用太高，使得总成本在开放竞争的市场中没有竞争力的产业。政府若能针对这些产业中的先行企业给予外部性补偿并帮助提供软硬基础设施的完善，则这样的产业政策能够使具有潜在比较优势的产业迅速变成具有竞争优势的产业。

不同产业政府因势利导作用应该各有差异

在我国当前经济发展进入新常态之后，如何在“有效的市场”环境中发挥“有为的政府”的作用，推动产业从中低端向中高端，以及将来从中高端向高端升级，实现可持续的中高速增长？从新结构经济学的视角，根据现有产业和国际前沿的差距，可将我国的产业分成五种不同类型，政府因势利导的作用各有差异。

第一种是追赶型产业。2014年我国人均GDP为7500美元，同年美国的人均GDP是57101美元、德国44999美元、日本38491美元，韩国24329美元。这种人均GDP的差距反映的是劳动生产率水平的差距，代表我国现有产业的技术和附加值水平，比发达国家同类产业的水平低，处于追赶阶段。我国的汽车、高端装备业、高端材料即属于这种类型。

对于追赶型产业，我国各地政府和金融机构可以在资金融通和外汇获取上支持所在地的合适企业像吉利汽车、三一重工那样，到海外并购同类产业中拥有先进技术的企业，作为技术创新、产业升级的来源。发达国家自2008年的国际金融危机以来，经济发展乏力，很多拥有先进技术的企业经营不好，低价求售，出现了许多好的并购机会。

在没有合适的并购机会时，各地政府也可以提供方便，支持所在地的企业像华为、中兴那样，到海外设立研发中心，直接利用国外的高端人才来推动技术创新。

另外，各地政府也可以筛选我国每年从发达国家大量进口的高端制造业产品，根据其地区比较优势，创造这些产业所需的基础设施，改善营商环境，到海外招商引资，把那些高端制造业产品的生产企业吸引到国内来设厂生产。

我国现在的GDP规模约占世界的14%，在新常态下，每年6.5%以上的增长意味着我国每年对世界贡献将近一个百分点的增长，现在世界每年的经济增长在三个百分点左右，也就是说，我国每年对世界市场容量扩张的贡献率达到30%。

如果地方政府能够根据这些高端制造业的需要提供合适的基础设施、人才培训、营商和法治环境，国外许多高端生产企业会有很高的积极性到国内设厂生产，以满足我国不断扩大的需求，并以我国为基地生产供应世界各地的市场。

江苏省太仓市的中德企业合作园区2012年被工信部授予“中德中小企业合作示范区”，到2014年年底吸引了220家德国企业入园，投资总额达20亿美元，就是一个很好的案例。在中高端产业的招商引资上，我国仍处于大有作为的机遇期。

第二种是领先型产业。我国作为中等偏上国家，有些产业，像白色家电、高铁、造船等，其产品和技术已经处于国际领先或已接近国际最高水平。领先型产业必须依靠自主研发新产品、新技术，才能继续保持国际领先地位。

自主研发包括两种不同性质的活动：新产品、新技术的“开发”和新产品、新技术开发所需“基础科研的突破”。企业开发的新产品、新技术可以申请专利，这类活动理当由企业自己来进行。但是，基础科研不仅投入大、风险高，其产品是论文，属于社会公共知识，企业没有从事基础科研的积极性。

美国这样的发达国家的产业，绝大多数属于领先型产业，技术创新和产业升级所需的基础研究，绝大多数是由美国国家科学基金会资助高校，或是由美国国家健康研究院等政府支持的科研机构来进行，欧洲一些发达国家和日本也以政府的资金支持类似的机构来进行这方面基础研究。我国自然也必须采取同样的方式来支持领先型产业的新技术和新产

品开发所需的基础科研。

我国的中央和地方政府可以用财政拨款设立科研基金，支持所在地领先型产业的企业与科研院校协作进行基础科研，支持企业开发新产品、新技术。中央和地方政府也可以以资金支持相关行业的企业组成共用技术研发平台，攻关突破共用技术瓶颈，在此突破的基础上再各自开发新产品、新技术。

在企业新技术和产品开发取得突破后，中央和地方政府也可以通过采购，帮助企业较快地形成规模化生产，以降低单位生产成本，提高产品的国际竞争力。

领先型产业需要到世界各地建立销售、加工生产、售后服务等网络，以开发市场，中央和各地政府也需要在人才培训、资金、法律、领事保护、投资保护上给予相关企业的海外拓展必要的支持。

第三种是退出型产业。这类产业有两种类型，一类是丧失比较优势的产业，另一类是在我国还有比较优势，但是产能有富余的产业。

劳动密集型的出口加工业是最典型的第一类产业。这类产业最主要的成本是工资成本。目前，我国一线工人的月工资是3000～4000元人民币，相当于500～600美元之间。到2020年“十三五”结束，实现十八大提出的两个“翻一番”目标，加上人民币升值，普通工人的月工资至少会上升到1000美元。这类产业在我国失掉比较优势是不可逆转的趋势。

面对这种挑战，我国劳动密集型出口加工产业中的一部分企业可以升级到品牌、研发、品管、市场渠道管理等高附加值的微笑曲线两端。从事生产加工的多数企业则只能像20世纪60年代以后日本和80年代以后亚洲四小龙的同类产业中的企业那样，利用其技术、管理、市场渠道的优势，转移到海外工资水平较低的地方去创造第二春，把我国的GDP变为GNP，否则必然会因竞争力丧失、海外订单流失而被淘汰掉。

这些加工企业在海外的成功，也将给我国相关产业中附加价值比较高的中间部件和机器设备的生产企业提供海外市场，成为我国产业转型升级的拉动力。

我国各种劳动密集型出口加工产业，绝大多数在一些市县形成产业集群，这些产业集群所在地的地方政府可以采取以下两种因势利导的政策：

一是提供设计、营销方面的人才培训、展销平台等，鼓励一部分有能力的企业转向“微笑曲线”的两端，经营品牌的企业则可以对其新产品开发的费用给予和高新产业研发费用一样在税前扣除的待遇；二是协助所在地加工企业抱团出海，提供信息、海外经营人才培训、资金支持，以及和承接地政府合作设立加工出口园区等，帮助企业利用当地廉价劳动力资源优势来提高竞争力，创造企业的第二春。

根据这一思路，我国劳动密集型加工出口业应向何处转移？由于我国是一个13亿人口的大国，第三次工业普查显示，整个制造业的从业人员高达1.25亿人。以人口规模相对较小的越南、柬埔寨、老挝、孟加拉等国而言，我国的劳动密集型加工产业稍微往那些国家转移，马上就会带动其工资和我国一样迅速上涨，实际上这正是近些年来那些国家出现的情形。

从人口和劳动力供给而言，非洲现在有11亿人口，大量是富余的农村年轻劳动力，和我国20世纪80年代初的状况一样，目前的工资水平仅为我国的四分之一到十分之一，是承接我国劳动力密集型出口加工产业最合适的地方。但一个地方要成为现代制造业加工出口基地，除了工资水平低以外，当地的生产企业还必须具备比较现代化的管理和技术能力，以及国际买家对当地企业的产品质量和按时交货的信心。

非洲国家现在遇到的发展瓶颈是，基础设施薄弱，国际买家对非洲企业的管理、技术、产品质量和按时交货的能力缺乏信心。如果我国中央政府和劳动密集加工产业所在的地方政府在“一带一路”和“中非命运共同体”的合作框架下，能够帮助非洲国家学习和吸取中国在招商引资方面的经验，设立工业园区改善基础设施，提供一站式服务，以发展产业集群的方式将我国的劳动密集加工企业吸引过去，非洲也能快速发展起来。

2012年，东莞的华坚鞋业在埃塞俄比亚投资设厂迅速获得成功就是一个很好的实例。华坚在国内的工资占总成本的22%，埃塞俄比亚工人的工资水平只有国内的10%，工人生产效率是国内的70%，工资总额实际上只有国内总成本的3%，下降了19个百分点。

华坚所有的原材料来自国内，产品全部出口，物流成本从在国内占总成本的2%增加到8%，扣除物流成本高出的6个百分点，华坚在埃塞俄比亚的厂和国内相比还节省13个百分点。

埃塞俄比亚和许多非洲国家目前处于工业化的早期，大量剩余年轻劳动力滞留在劳动生产率水平极低的农业和服务业，劳动密集加工制造业在未来十年或更长的时间里工资水平基本能够维持不变，去的企业多了，生产规模扩大，物流成本将下降，所以，我国企业到那儿投资的利润水平还会随着生产规模扩大而上升。

随着我国国内工资水平的上涨，许多20世纪八九十年代转移到我国大陆的台资、港资、韩资劳动密集型加工出口企业已经转移出去，我国自己的劳动密集型加工出口企业则因为不熟悉国外投资环境，缺乏海外经营管理人才而仍滞留国内。

劳动密集型加工出口产业集群所在地的政府，可以给企业提供合适发展加工出口产业的国家信息，和承接地政府做好对接，帮助他们学习中国的招商引资经验，设立工业园区，营造良好的投资和经营环境，会

同行业协会因势利导，协助我国的企业抱团到那里投资。

我国的商务、外交等中央部门和进出口行、开发行、中非基金等金融机构也要在投资保护、签证便利和金融上给予走出去的企业必要的支持。

退出型的第二类产业则包含钢筋、水泥、平板玻璃、电解铝等建材行业。这些产业近些年在我国发展很快，机器设备很新，技术相当先进，生产能力是按满足过去高速增长所需的投资的需要形成的。

我国进入新常态以后，增长速度从过去36年年均9.7%的高速回落到现在7.0%左右的中高速，这些产业在国内也就出现了不少过剩产能。但是，这些产业的产品在非洲、南亚、中亚、拉丁美洲等发展中国家还严重短缺，我国政府可以像支持劳动密集型加工出口产业向非洲转移那样，以同样的方式支持这些富余产能产业中的企业，以直接投资的方式将产能转移到“一带一路”沿线、和我友好、基建投资需求大的发展中国家，这样的投资既使这些企业摆脱困境，也帮助那些发展中国家发展，是一个双赢的选择。

第四种是“弯道超车型”产业。此类产业的特征是人力资本需求高、研发周期短的新兴产业。相对于一种新药的研发周期可能历时十年以上，成本投入高达十亿美元，信息、通信产业的软件、手机等，研发周期仅为几个月或一年，则属于人力资本需求高、研发周期短的“弯道超车型”新兴产业。

在这类产业的发展上，我国拥有国内市场巨大、科技人才多和完备的生产加工能力能够把概念迅速变成产品等优势，并已经出现了华为、中兴、阿里巴巴、腾讯等成功的企业。各地政府可以针对这类型企业发展的需要，提供孵化基地，加强知识产权保护，鼓励风险投资，制定优惠的人才和税收政策，支持国内和国外的创新性人才创业，利用我国的优势，推动弯道超车型产业在当地的发展。

第五种是战略型产业。这类产业通常资本非常密集，研发周期长，投入巨大，我国尚不具比较优势，但是，其发展关系到我国的国防安全，例如大飞机、航天、超级计算机产业即属于这种类型。

战略型产业有一个特性，即它不能完全依靠市场，需要有政府的保护补贴才能发展起来。过去，政府的保护补贴主要是通过对各种要素价格的扭曲和直接配置来实现。

十八届三中全会提出全面深化改革，让市场在资源配置中发挥决定性作用，要素价格的人为扭曲将会被消除，今后应由财政直接拨款来补贴这类企业。在欧美发达国家，不论国防安全型战略产业是民营还是国有，也都由政府财政直接拨款来支持其新产品、新技术开发，并以政府采购和推广到其他国家来支持其产品的生产。

对战略型产业的扶持是国家行为，应该由中央而不是由地方财政来承担。但是，这类型产业落户在哪个地方，会间接地促进那个地方军民融合的配套产业的技术进步和产业升级，所以，各地政府可以支持鼓励配套产业的发展，并改善基础设施、子女教育、生活环境等软硬条件，来争取战略型产业落户当地，以实现战略型产业和当地产业转型升级的双赢。

在经济新常态下，我国仍然处于大有作为的战略机遇期，根据各种产业的特征，发挥好“有效的市场”和“有为的政府”两只手的作用，推动产业转型升级，即使在相对不利的国际外部环境下，我国的经济在“十三五”期间也仍然能够保持6.5%以上的中高速增长，到2020年前后跨过人均国内生产总值12615美元的门槛，进入到高收入国家的行列，为实现中华民族伟大复兴的中国梦立下一个重要的里程碑。

张维迎：为什么产业政策注定会失败？

北京大学国家发展研究院教授

产业政策是穿着马甲的计划经济

人类会犯好多错误，人类能够进步的一个重要原因是我们具有从错误中学习的能力。中国古话“吃一堑长一智”讲的就是这个意思。但在我看来，我们经常是只吃堑，不长智。计划经济在全球都失败了，这是人类用生命代价换来的一个教训，但计划经济的精神仍然保留了下来，人们对产业政策的推崇就是一个例子。

实际上，产业政策不过是穿着马甲的计划经济。当然，产业政策并不是一个新东西。中国是人类历史上实行产业政策最早的国家，也是产业政策连续时间最长的国家，这个产业政策就是汉武帝开创的重农抑商。重农抑商政策抑制了中国人的企业家精神，阻碍了中国市场经济的发展。

现在我们要建立市场经济，不再搞重农抑商，但过去几十年里，政府还是不断推出各种各样的产业政策，这些产业政策同样阻碍着企业家精神的发挥和市场经济的发展。回过头来看，产业政策成功的案例凤毛麟角，失败的例子比比皆是。

举例来说，2009年推行的十大产业振兴计划导致了严重的产能过剩，政府对光伏产业的支持使得这个新兴产业很快陷入危机。但我们并没有认真地总结这些教训。

时至今日，我们不少的经济学家、政府官员，甚至一些企业家，仍然在不断地呼吁政府制定产业政策。产业政策的失败不是偶然的，而是必然的。

产业政策为什么注定会失败？大概归纳有两个原因：第一个原因是人类认知能力的限制；第二个原因是激励机制的扭曲。我要特别强调，认知能力的限制比激励机制的扭曲更为根本。让我先谈一下认知能力的限制。

创新是不可预见的

拥护产业政策的人一般有一个隐含的假设，就是技术进步和新产业是可以事先预见的，因而是可以计划的。但这个假设是完全错误的。新产业来自创新。

纵观人类的产业发展史就会发现，创新和新产业都是不可预见的，我们现在讲到某一个时期某一个产业发挥了多么重要的作用，全部是事

后诸葛亮式的总结。

30年前，没人预料到今天的新兴产业，甚至20年前也没人预料到；同样，我们今天也没有办法预见二三十年之后哪些产业、哪些技术是最为重要的。

为什么新技术和新产业难以预见？因为创新的一个基本特点就是它的过程充满一系列的不确定性，这与科学上的发现很类似。不确定性与我们通常讲的风险不同，风险可以用统计规律来找出它的概率分布，不确定性没有任何统计规律可循。

创新是独一无二的，我们没有办法计算其成功或失败的概率。并且，一个创新是否能成功，常常取决于后续的其他创新是否出现，因而面临的是一系列的不确定性，而不是一个单独的不确定性。

创新的不确定性使得我们没有办法预见求索的结果，然后制定一个目标，再按这个目标寻找一个路径。我们其实既不知道目标在哪里，也不知道路径在哪里，我们只能在不断的试错中行进。

让我举几个例子。在人类过去200多年的历史中出现的具有重要影响的技术，像蒸汽机、火车、汽车、飞机、电力、无线电、计算机、激光、互联网等等，都是没有预料到的。

蒸汽机在它最初出现的时候，就是用于煤矿井下抽水，没多少人认为它有多么广阔的用途，所以瓦特改进蒸汽机时找不到钱，只有一个叫罗巴克的英国企业家资助他，结果把罗巴克搞破产了。

后来博尔顿接手了罗巴克与瓦特的合同，但失败和巨额的资金需求还是给博尔顿带来了一次又一次的危机。你可以想象一下，那时候，能够使得蒸汽机后来大有用武之地的很多技术都没有出现，比如火车不存在，轮船也不存在，而火车和轮船的出现又依赖于一系列其他的发明创造，包括钢铁质量的改进，机械设备，等等。

计算机是IBM公司1945年发明的，当时没认为它有多大商业价值，所以迟迟没有投入市场，因为当时计算机必须用真空管，不仅成本高，而且速度低。计算机真正成为具有商业价值的产品是由于十几年后半导体和集成电路的出现，而这一重大发明在1945年是不可能预料到的。

再看看激光的例子。今天激光技术可以说无处不在，我们开会进门的时候身份验证要激光扫码，我演讲要用激光投影，我们听的音乐是激光唱片，图书出版要激光排版，去医院检查身体要用激光，不少手术也变成了激光手术，等等。事实上，最重要的是，所有现在的信息通信都是基于激光技术才能实现的。

但是在20世纪60年代贝尔实验室发明激光技术之后，一开始甚至不准备申请专利，因为“激光技术对通信来讲没有多大意义”。为什么以后

变得有意义了？因为出现了纤维光学技术，只有纤维光学技术和激光结合起来了，才彻底改变了通信信息传输方式，后来才不仅能够传输语音，而且传输数据，现在传输音像。激光技术的巨大价值依赖于一系列应用技术的发明，在后来这些技术出现之前，人们很难认识到激光技术的价值。

我特别想举两个企业的例子。一个是思科公司。思科公司是斯坦福大学毕业的一对夫妇创办的，需要投资的时候他们去找风投，找了72家风投没有一家愿意给钱，因为都不看好它，只是到了第73家才拿到一笔钱。风险投资家是些非常聪明的人，削尖脑袋找有利可图的项目，但也经常眼拙！

另外一个例子是腾讯的马化腾。我曾遇到过一个风险投资家，他曾在饭桌上对我说，现在一想起马化腾就想扇自己两耳光，我问为什么，他说当初马化腾就想要50万美元，他愣没看上。马化腾找不着钱，好在最后碰到一个南非的风投给了钱，腾讯公司现在的最大股东不是马化腾，而是南非的那家投资公司。

我举这些例子，就是想说明一个道理：所有重要的创新，所有因创新而成功的新企业，更进一步是所有新产业的出现，都是不可预见的，因为创新过程充满一系列的不确定性。

新技术的价值最初是无法预料的，只有在一系列相关的应用技术出现之后，它才能显示出来。这意味着什么？意味着我们没有办法对新产业、对创新做任何规划，实现创新的唯一途径是经济试验的自由，而不是通过所谓的产业政策将自己锁定在预定的路径上。

这也正是我们需要企业家的原因。也可以说，如果技术和创新是可以预料的，我们不需要企业家，我们只需要政府官员和科技干部。[image]

我们需要企业家就因为创新是不可预料的，所以需要企业家的警觉、想象力、判断力，需要企业家不断试错，市场竞争决定谁成功谁失败，成功的创新就被别人模仿，在市场上不断扩散，推动了人类的进步，也给你带来利润，失败了你就自然消亡。扼杀了企业家精神也就阻塞了创新之路。

产业政策是豪赌

产业政策意味着什么？意味着我们要把有限的资源（人力的、物质的）投在政府选定的优先目标上，这实际上是一种豪赌，连盲人摸象也谈不上。

不能想象政府官员对未来技术和产业的判断比企业家更敏锐，当然我知道一些政府官员确实很有企业家精神，但总体来讲，政府官员要比企业家在创新方面更为迟钝。

当政府官员认识到某种技术的重要性的时候，这种技术基本上已经过时了，比如说20世纪90年代中国电视机厂家只搞组装，没有核心技术——彩色显像管，所以政府花数十亿美元进口了几十条彩色显像管生产线，结果显像管生产线还没装配好的时候，技术就过时了，因为我们进入了数字时代，显像管完全被淘汰了。

能不能靠专家制定产业政策呢？也不行，因为专家可能有硬知识，但没有创新所必需的企业家的敏锐性和软知识。如果要依靠专家的话就面临一个问题，就是少数服从多数，但是多数专家认为正确的东西很可能是完全错误的。

像我刚才举的思科公司的例子，如果找73个人一块儿投票的话，72个人投反对票，只有一个人投赞成票，这个项目肯定得不到支持。所以说专家也是不可靠的，更何况有些专家说某个技术重要，其实是为了多得到科研经费。

靠企业家制定产业政策又如何呢？我想也不成，因为有资格被邀请参与政策制定的企业家一定是已经成功的企业家，但过去的成功不代表未来的成功，对经济发展产生重要影响的创新通常来自名不见经传的创业者，而不是功成名就的商界领袖。

不妨设想一下，1990年，如果美国政府组织一个产业政策委员会，由比尔·盖茨任主席，互联网时代就不会这么快到来，因为比尔·盖茨当时根本不看好互联网，只看好PC。

同样，如果2000年左右中国组织一个企业家主导的产业政策委员会，由CCTV投票选出来的十大年度经济人物来组成，并且由柳传志和张瑞敏担任联席主席，我想中国互联网的发展可能不会像今天这么好，更可能的是计算机行业和家电行业的产能过剩。

像我刚才讲的，好多创新就是名不见经传的人做出来的，成功之后我们好多判断就变得失误起来了。这就是为什么一代一代新的企业家在替代老的企业家。这是认知方面的原因。

不搞砸绝不罢手

产业政策之所以失败，除了认知方面的原因，还有激励机制方面的问题。

政府官员的激励和企业家很不一样，企业家试错，失败了损失是自己的，成功了收益也是自己的。但政府官员做事成功了没有与此对应的货币收益，失败了反倒可能要承担一定的职业风险（尽管并不总是如此）。所以，政府官员考虑更多的是怎么回避个人责任。回避个人责任的一个办法就是听取专家的意见，这样任何政策出问题以后都可以说事先征求过专家的意见，官员自己当然就没有责任，至少情有可原。

可以说，听取专家意见已成为政府官员推卸责任的一个重要的原因。第二个办法就是忠实执行上级政府的政策，中央号召做什么我就做什么；或者“跟风”，别人（其他地区）做什么我就做什么，比如别人做动漫，我也做动漫，别人做太阳能，我也做太阳能。这样即使最后失败了，大家都失败了，又不是我一个人失败了，我个人当然也就没有责任。

光伏产业的情况就是这样，中央决定发展光伏产业，全国都这么搞，我也这么搞，各地都这么搞，最后就搞成这样子。

所以我们看到，一旦政府鼓励任何一个产业，这个产业一定会变得产能过剩，危机四伏。凡是政府扶持的产业，不把它做砸绝不会罢手。

当然，做砸了是不是罢手也不一定，因为政府官员还可以错上加错。创新的不可预见性意味着产业政策一定会出现错误：支持了不该支持的企业和产业。

但政府官员一般不愿承认自己的错误，因为错误会暴露自己的无知；掩盖错误的一个办法是对失败的项目提供更多的支持。这就从无知走向无耻！

比如说，上海交大一位教授曾拿了上亿元政府资金，搞了个所谓的具有“自主知识产权”的“汉芯一号”，后来被揭露他不过是把摩托罗拉芯片买过来磨掉人家的商标而已。

我相信政府一开始只给几百万元，最后发现错了以后不能暴露自己选错人了，所以不断加钱，他自己的压力也越来越大，不做出样子来好像交代不过去，就只好造假，最后搞成这样。

政府部门也不会愿意资助那些一心想证明他们犯错的人，所以独立研究者不可能得到政府的资助，这进一步提高了政府部门掩盖错误能力。

比如说，当初上3G通信时要求中国移动公司使用TD-SCDMA标准显然是一个错误，花几千亿元的代价，但现在分析它的案例都不可以写出来，有个邮电大学的教授写了也没有办法发表。

这样的情况在自由市场是不可能的。自由市场上，如果一个企业家犯错误，第一他没有积极性掩盖，因为越掩盖亏损越多；第二他也没有权力掩盖，因为有竞争对手存在，谁也没有办法阻止别人证明自己的错误。你搞一个技术，人家也搞一个技术，人家搞成功了就打垮你了。

产业政策还带来寻租行为和腐败。产业政策通过对不同产业在市场准入、税收和补贴、融资和信贷、土地优惠、进出口许可等方面的区别对待，创造出权力租金。

有些企业家不具有创新能力，但是很具有寻租的本事，很热衷于跟政府官员勾结起来搞寻租活动。现在一些所谓的新技术公司账面有利润，一检查利润都来自政府的补贴。所以不难理解，大量从政府拿钱的企业根本就不可能是真正的创新企业。

企业家要争取的是普遍的权利，而不是特权

总结一下，由于人类认知的局限和激励机制的扭曲，产业政策注定会失败。事实上，产业政策只能阻碍创新，而不可能激励创新。跟着政府的产业政策走的企业家，我想也不可能是真正的创新型企业家。

为了创新，为了把我们国家变成一个真正的创新型国家，中国企业家需要的是自由和公平竞争的法治环境，而不是什么产业政策的扶植。

所以我主张废除任何形式的产业政策，政府不应该给任何企业、任何行业任何特殊的政策，真正的企业家不应该有这个奢望。任何特权都是对他人的歧视，会扭曲企业家精神。

我要特别呼吁一下，企业家应该争取的是每个人的平等的权利，而不是给自己的特权。但我很遗憾地发现，现在一些企业家向政府所争的是给自己的特权，而不是给所有企业家、所有个人平等的权利。

我们应该记住哈耶克在几十年前提出的警告，他说：许多假装捍卫“自由企业”的人，实际上是一群捍卫他们自己特权的卫道士和要求政府采取有利于他们的行动的鼓吹者，而非一切特权的反对者。他认为，除非反对国家控制运动的领导人以身作则，随时准备用他们要求大众接受的竞争市场节律来约束自己，否则我们就无望回到一个较为自由的制度中。

张维迎：林毅夫在产业政策问题上的四个错误

林毅夫教授认为政府为了推行赶超战略，不得不扭曲体制。但究竟是体制导致了战略，还是战略导致了体制，是很值得进一步深究的。

（1）后发国家保持长时间持续增长很难说是奇迹。哈耶克早在20世纪40年代就指出，缺少自由的国家可以利用自由国家发展起来的技术保持一段时间的高增长。真正需要解释的是为什么这些落后国家之前没有发展。

人类历史上真正的经济增长奇迹应该是英国和美国。由于工业革命，英国从一个边陲岛国成为人类现代文明的引领者。美国则从一个南北战争之前80%以上人口都在农村的农业国家，在30年后的1890年成为世界第一大工业国。

中国的经济增长值得我们高兴。这说明，人只要有自由，就会有发展。中国过去30年之所以取得这么好的成就，就总体而言是因为政府管得越来越少，虽然中间有所反复。目前之所以还有很多问题，是因为改革不彻底。

需要特别强调的是，中国目前弥漫着一种过度自信的气氛，一方面反对普世价值，另一方面期望把中国的经验变成普遍的规律用来指导其他国家。实际上，中国过去30多年在持续经济增长的同时，却并没有创造能对人类未来发展提供重要推动力的新技术。英国产业革命期间创造蒸汽机，带来了机械化；美国在南北战争之后30年里在电器以及汽车等方面取得突破性的进展。如果我们不能够谦逊地对待成就，我们就可能走向反面。

（2）发挥比较优势与强调政府作用存在矛盾。林毅夫教授的经济学说始终强调经济发展要利用比较优势；与此同时，林毅夫教授也强调要充分发挥政府的作用来利用比较优势。这存在逻辑上的矛盾，也与历史上的经验不相容。理论上，最初提出比较优势理论的斯密和李嘉图等人以及后来强调分工带来的内生比较优势的杨小凯教授都认为，市场是最有效发挥比较优势的制度。在改革开放之前，中国的比较优势没有得到发挥的原因就是当时市场的作用被否定了。存在市场的时候，每一个人都会想尽一切办法利用比较优势。比如说，陕北缺水，农民不会自发选择种水稻。然而，计划经济则可能要求农民在没有水的地方种水稻。

（3）企业家精神与产业政策存在矛盾。社会进步和人类富有的本质是劳动生产率的提高，劳动生产率的提高需要依靠技术创新和技术进步，技术创新和技术进步的来源是企业家和企业家精神。可惜的是，目前正规的经济增长模型都缺少企业家这个关键因素，因为他们假设所有人都同样聪明理性，这是经济理论和经济增长理论的重要缺陷。诚然，企业家有可能判断错误，但是他们与常人不一样，一旦成功便可以给社

会带来极大的好处。

正是因为企业家精神的重要性，产业政策的负面作用才更加鲜明。40年前，比尔·盖茨预计未来将会是一个计算机的世界，所以他一头扎进了软件产业。产业政策能够取得积极作用的前提是制定政策的政府官员比企业家更有能力去判断未来，然而这个前提是不成立的。政府官员的优势并不在于能够更准确地判断未来，而在于能够在现有的官僚主义下循规蹈矩地做好本职工作。在体制层面上，也并没有相关的激励促使政府官员冒巨大的风险制定未来才能证明正确的产业政策。过去各国的产业政策大部分都失败了，就是因为产业政策在本质上与企业家精神是不相容的。

在实际操作上，正确有效的产业政策的制定非常困难，不论是企业家还是科学家都难当大任。首先，企业家本身随着时代变化，过去成功的企业家也不是判断未来的最好人选。假如1990年美国任命比尔·盖茨负责制定产业政策，那么互联网肯定会遭受重大的打击，因为当时比尔·盖茨只在乎个人计算机，而不看好互联网。其次，即便由最前沿的科学家组成产业政策委员会，也只能看到某一个领域的技术变化，而无法像企业家一样看到人类本身的需要。更不要说由政府官员制定的产业政策，有很多例子可以说明其无用甚至有害。比如，地方政府希望将光伏产业扶植成主导型产业，用土地、信贷和税收等优惠来招商引资，导致过度进入的潮涌现象。

（4）重新思考战略与体制的关系。林毅夫教授认为政府为了推行赶超战略，不得不扭曲体制。但究竟是体制导致了战略，还是战略导致了体制，是很值得进一步深究的。从历史上看，最初主张推行计划经济的人并不是出于赶超的目的，而是基于防止资本主义生产过剩的需要。一旦实施了计划经济，政府肯定要折腾。出于执政合法性的需要，政府不可能提出一个倒退的战略，所以只能赶超。一旦存在这种赶超战略，企业家精神就会遭遇打压，否定个人权利和市场的存在。

讨论体制与战略的问题，实际是在讨论究竟政府是个人实现幸福的工具，还是个人是政府实现某种战略的工具的问题。如果个人可以成为政府实现某种战略的工具，那么实施国家战略存在合理性。反之，如果政府是实现个人幸福的工具，那么就应该保证更多的个人自由，促进市场体系建设，让企业家精神发挥作用，实现经济的健康发展。

林毅夫：回应张维迎指出的所谓四个错误

张维迎教授提出了一些根本性的问题。第一，他认为中国改革开放之前之所以发展不好，最根本的原因是没有自由。实际上，中国传统社会就是自然经济，“日出而作，日没而息，帝力于我何有哉”，是相当自由的，当时政府的力量对生产没有多大影响，基本上就只是收税，但仍然发展不好。此外，从欧美等国的经历来看，工业革命的产生与企业家精神有关，但是，它还有赖于基础科学的革命和产权制度的建立。基础科学的革命不受企业家精神影响，而是政府支持的科学家推动的，政府部门发挥了相当大的作用。专利制度的建立也是政府的工作。如果说中国落后是因为没有自由，我觉得这个解释没有抓到现代经济出现翻天覆地变化的根本原因。

第二，张维迎教授认为发挥比较优势与强调政府作用存在矛盾。我觉得比较优势有静态和动态之分，在发挥动态比较优势时，政府的作用很关键。随着经济的发展，要素的禀赋结构会发生变化，一些原来不符合比较优势的产业变得符合比较优势，这时就需要技术升级和产业结构变化，既会面临很多外部性的问题，也会面临很多协调的问题，比如对基础设施、金融支持、法律服务的要求会相应变化，这些变化不是单独企业家能够做的，必须要由政府协调不同的企业来进行，或由政府来提供。加 入 会 员 微 信 dedao555

第三，张维迎教授认为，企业家精神与产业政策存在矛盾。企业家的创新精神在《国富论》里面没有提到，但是非常重要的，在这方面，熊彼特做了深入的阐述。不过，企业家的创新主要是在产品层面的创新，或者技术运用方面的创新。这些创新建立在基础科研跟公用技术的突破之上，而基础科研跟公用技术的突破大多是政府支持的，即使美国到今天也还是这样。以大家津津乐道的乔布斯为例，1976年，推出的苹果I型计算机是建立在20世纪60年代和20世纪70年代以美国政府的公共资金支持的计算技术的研发成果上，2001年推出的iPod和其后的iPhone也是建立在政府资金支持而研发出来的卫星定位、声控和大规模储存等新技术上的，乔布斯的天才在于把这些新技术组合开发成消费者喜爱的新产品。政府对基础科研的预算支持是有限的，需要有战略性的选择，哪些支持，哪些不支持。这就是产业政策的作用。

潮涌现象的出现不是产业政策导致的。如前所述，20世纪90年代美国没有互联网的产业政策，同样有互联网的潮涌现象。我同意大部分国家的产业政策是失败的，但是我们也要看到，成功的国家都有产业政策，没有产业政策的国家基本上没有成功的。我们要避免产业政策的失败，也要避免没有产业政策的失败。所以，应该研究什么样的产业政策能够成功，这也是新结构经济学所要做贡献的地方。

最后，张维迎教授认为国家发展战略侵犯个人自由。我的观点是，

在结构变迁过程中，如果政府不因势利导解决问题，不对基础科研、基础设施、教育、金融等进行完善，那么企业家精神也发挥不出来。政府发挥作用的方式只要是对的，其实能给予个人更大的自由。

林毅夫：发展中国家应如何利用“后发优势”

本文为林毅夫在2016年9月25日举办的南南合作机制与中国企业机遇研讨会的发言和讲座实录，标题为编者所加。

为何要超越发展援助

我们知道第二次世界大战以后，大部分的前殖民地或者半殖民地摆脱了西方列强的控制以及影响，开始追求自己国家的现代化。不仅是发展中国家、发展中地区自己努力，第二次世界大战以后，也成立了很多国际多边的发展机构，包括世界银行、联合国开发计划署，还有各个地区的发展银行，像亚洲开发银行、非洲开发银行、拉丁美洲开发银行等等，给发展中国家提供发展援助。不仅有这种多边的发展机构，发达国家也成立很多双边的发展机构，像美国的USAID（美国国际开发署），还有英国、法国、德国，这些发达国家都有双边的对外援助机构。它们的目的，是希望这些发展中国家能够发展起来，实现现代化，但是大部分发展中国家，即使经过自己的努力以及多边双边的帮助，也还是长期陷在贫困的陷阱中。

当然摆脱贫困是所有国家的共同愿望，也有几个经济体，比如亚洲“四小龙”，比如我们自己，也曾经几个世纪是陷在贫困的陷阱中，但是经过努力，从第二次世界大战以后，变成新兴工业经济体，有些已经变成高收入经济体。我们改革开放以后也快速发展，从一个人均GDP连非洲的三分之一都不到的贫穷落后国家，变成一个中等偏上收入的国家。但是像非洲、南亚、拉丁美洲国家，它们从第二次世界大战以后陷在一个贫困陷阱中，并不是个别例子。从统计数字来看，第二次世界大战以后，总共有200多个发展中经济体，到现在为止，只有两个经济体从低收入阶段进入高收入阶段，一个是韩国，一个是中国的台湾。

当然到2020-2025年间，中国有可能会变成第三个从低收入变成高收入的经济体。从第二次世界大战到现在，也只有13个经济体从中等收入变成高收入。这13个中等收入经济体里面有8个是西欧周边的欧洲国家，本来跟发达国家的差距就很小，或者是石油生产国，另外5个是日本和亚洲“四小龙”。

也就是说，从第二次世界大战以后，将近180个发展中经济体，跟非洲一样，跟南亚的一些国家一样，一直处在低收入陷阱和中等收入陷阱。我想从第二次世界大战以后，大家都有实现现代化、提高收入、赶上发达国家的愿望，但是成功的只有这少数几个，令人非常失望。

经济发展的本质是什么

如果我们要了解为什么有些国家和地区长期在低收入水平上，我们就要了解经济发展的含义是什么，经济增长的含义是什么。

从工业革命以后，经济发展最表面的现象是人均收入水平越来越高，这就要求这个国家的劳动生产率水平提高。

那么，要怎样提高平均劳动生产率水平呢？

第一，现有产业里面必须不断进行技术创新，让每个劳动者生产出来的东西越来越多，越来越好；第二，要有不断的产业升级，新的产业的附加价值要比原来的产业附加价值高，所以可以把劳动力，把各种资源从低附加价值产业向高附加价值产业去转移，去重新配置，这样劳动生产率水平才可能不断提高。

不仅劳动生产率水平要不断提高，随着技术发展，产业升级，规模经济越来越大，产品的市场范围越来越广，现在的产业不但要有电力、交通这些硬的基础设施，还要有法律、保险等制度保障。此外，现代化技术和产业所需要的资本也越来越多，风险也越来越高，这就需要金融体系来动员、配置资金，分散风险。这些都会影响到一个经济体中的交易费用。所以，现在的经济增长表面上看是收入水平不断提高，但它本质上是决定劳动生产率水平的技术不断创新，产业不断升级，以及决定交易费用的硬的基础设施和软的制度环境的不断完善。

以非洲为例

非洲为什么是现在世界上最贫穷的地方？因为非洲还没有完成从传统的农业以及资源依赖的产业向现代化的制造业转型。目前，有80%以上的出口是农产品和矿产资源产品，它们的国内生产总值中，直接来自农业和矿产资源的差不多占30%。这种情形跟中国在1979年的时候非常相似，当时中国出口产品中75%是农产品或农产品加工品，有81%的人住在农村，以农业为生。我们现在能够变成中等偏上收入国家，一个很重要的原因是我们完成了从传统农业向现代化制造业的转型，不断攀登产业阶梯，慢慢进入到后工业化的、以工业为主的阶段。发展中国家的技术创新、产业升级以及软硬基础设施的完善，可以以发达国家走过的道路作为参考，这在经济学上叫“后发优势”。因为发展中国家的技术创新、产业升级、制度完善的成本会比发达国家更低，风险更小，所以它应该可以比发达国家发展更快。

2000年的时候我在凤凰卫视做对话，提出2000-2030年，中国如果懂得利用跟发达国家的技术差距、产业差距，然后来加速自己国家发展的话，应该是有潜力维持8%的增长20年。如果这个可能性实现的话，按照购买力平价计算，我们在2020年的时候可以超过发达国家。虽然我们在2014年，按照购买力平价计算，就已经超过发达国家。但这只是一种可能性，在第二次世界大战以后，在非洲、南亚，大部分国家还陷在低收入陷阱中，拉丁美洲国家一直还在中等收入徘徊，跟发达国家的差距没有缩小，理论上有可能，但实际上没有实现，这是很令人纳闷的现象，为什么？我想作为学者，我们必须去研究，去了解。

我们知道在现代化的过程中，你要不断地进行技术创新，进行产业升级，这些都是需要投资的。软硬基础设施的完善，比如要建立电站、港口、公路，同样是需要投资的。所以，投资在现代经济增长中是不能缺少的，投资就需要资本。二战以后，多边国际发展机构，像世界银行，还有双边发展机构，像美国国际开发署等，给发展中国家提供了很多赠款或是低息的优惠贷款，从理论上讲，这些援助提供了发展中国家最短缺的资本，有了资本以后，这些发展中国家就可以进行技术创新、产业升级，完善基础设施，应该就可以发展得很快。但是据统计，虽然发达国家和多边金融机构提供的各种援助高达三万亿美元，发展中国家却还是在贫困中。

现在中国变成中等偏上收入国家了，中国也开始对外提供援助了，在这种状况下，我们应该研究怎样使中国的对外援助真正能够“好心办好事”，让接受我们援助的国家也能够实现现代化。就像习近平主席所讲的“一花独放不是春，百花齐放春满园”。

“思路决定出路”

2008年，世界银行有两位诺奖获得者，一位是研究经济增长的罗伯特·索洛，另一位是迈克尔·斯宾塞，他们两个人牵头组织了二三十个来自发展中国家、有理论基础并且有很多实践经验的专家学者，组成了一个增长委员会。他们研究，从第二次世界大战以后，有13个经济体实现了每年7%或者更高的经济增长速度，维持了25年或者更长的时间。从19世纪末以来，以美国为代表的发达国家长期的增长速度大约是3%，如果发展中经济体以7%或者更高的速度增长的话，就代表它的经济增长速度比发达国家高两倍还多，如果维持25年或更长时间，就可以大大缩小与发达国家的差距。

增长委员会发现这13个经济体有五个共同的特征：

第一，它们是开放经济，它们用世界上先进的技术、理念来生产世界所需要的产品，也就是利用它们的比较优势来生产，利用后发优势来发展。

第二，它们都实现了宏观经济的稳定。

第三，它们都有高储蓄率和高投资率。

第四，它们都是市场经济，或是走向市场经济的国家。

第五，它们都有一个积极的、有为的政府。

他们说这五个特征是成功的要素，但不是成功的处方，就像中药材一样，如果要成功，一定要有这五种药材。但是单单知道药材，没有药方的话还不够，因为我们知道，每种药材如果用量对的话，它可能就是良药，如果用量不对的话，它就变成毒药了。

另外我们发现，成功发展的经济还有一个特色，有些是完全靠国内的资本积累，像日本、韩国，它们在20世纪90年代以前基本上是不欢迎外资的，也不允许它们的企业向外国借钱。我们改革开放以后，外资进来的不少，虽然从总量来看相当多，但是从相对量来看，外资在我们国民经济投资中的比重是不高的，在5%、6%左右。

而有些国家，像新加坡，则大量利用外资。我想，对经济发展，我们不仅要知道哪些是重要的要素，还要知道有什么好的药方，这是一个在研究上很有挑战性的问题。因为如果只是讲成功的要素，我们可以直接看发达国家有什么，我们缺什么，然后就认为发达国家有的就是成功的必要条件，但实际上单单有那些条件不见得一定能成功。所以我们必须清楚了解到底怎样的政策组合、怎样的政策思路，才能让一个国家成功，并且表现出这些特征，这是我这些年研究的一个努力方向。

就像凯恩斯在他革命性的著作《通论》的最后一章最后一节的最后一句话所说："是理念，而非既得利益，是成败的关键。"这就像我们常讲的"思路决定出路"，思路是最重要的。

发展中国家和多边机构的努力为什么不成功？

最主要的是它们的思路受到主流的发展思潮的影响，而这些发展思潮并不是非常合适的。因此，有很多是"好心并没有得到好的结果"。在这种状况下，我们再看看第二次世界大战以后，发展中国家开始追求自己国家的现代化，它们当时的发展思路、发展理论，它们制定的政策到底取得了什么效果。

我们知道发展经济学是一个新的现代经济学中的子学科，它是在第二次世界大战以后，因为很多发展中国家取得政治上的独立，要追求现代化，根据这一需要才从现代经济学中分离出来的子学科。

第一版发展经济学，现在称为结构主义。结构主义的看法是，发展中国家收入水平要和发达国家水平一样高，劳动生产率水平就应该和发达国家水平一样高，使用的技术、生产的产业必须跟发达国家处于同等水平。当时发达国家的技术和产业基本上是资本非常密集的现代化产业。而发展中国家在第二次世界大战以后的产业基本上是农业和资源产业，它们使用的技术是传统的技术，当时结构主义认为发展中国家之所以不能达到发达国家的水平，是因为它们的产业落后，它们没有发达国家那些现代化的产业。因此他们开出的药方是，如果发展中国家要赶上发达国家的话，就必须要学习发达国家的那些产业和技术。而他们又发现发展中国家的现代化产业要按市场来配置资源的话发展不起来，因此他们就认为发展中国家有各种市场失灵。他们的建议是什么？必须由政府克服市场失灵，直接动员资源、资金，直接配置资源、资金到现代化的大产业。这是当时的发展思路。

本来发展中国家出口的是农产品和矿产资源，进口的是现代化的工

业制品，所以这种发展思路就被叫作进口替代战略。这个理论好像逻辑非常严谨，跟现象观察也很一致，把发展中国家落后的道理讲得非常清楚，也非常有说服力。

基本上第二次世界大战以后，绝大多数发展中经济体，不管是社会主义国家，还是非社会主义国家，采取的都是这种政府主导，去克服市场失灵，直接动员资源、配置资源的进口替代战略，或者叫重工业优先发展战略。这种战略的结果通常是有几年投资拉动的经济快速增长，但是经过五年、十年以后，这些国家经济都开始停滞，然后危机不断，跟发达国家的差距越来越大。我们知道，理论的目的是帮助人们认识世界，结构主义确实做到了这一点，但是理论的目的还是帮助人们改造世界，从这一角度来看，结构主义并没有达到它本来的目标。[image]

新自由主义

于是，到了20世纪70年代末我们开始改革开放的时候，世界上开始进行了各种反思，当时出现的新的思潮就是现在所说的新自由主义。对于发展中国家为什么经济发展不好，新自由主义认为是政府对市场干预过多，有太多扭曲，造成资源的错误配置。政府对经济的干预造成各种租金，也就产生了各种寻租、腐败的现象。而发达国家通常有完善的现代化市场制度，政府对经济的干预少。当时新自由主义的看法是，发展中国家之所以不能摆脱贫困，就是因为没有像发达国家那样完善的市场经济体制，是因为政府失灵，所以新自由主义的建议是政府要退出，把各种扭曲同时取消掉，把建立现代市场经济需要的各种制度安排一次性引进来，这就是我们现在所说的“华盛顿共识”的“休克疗法”。这种看法也是很令人信服的，但是结果怎么样，经过八九十年代的改革以后，有些经济学家开始盘点，发现发展中国家在八九十年代的经济平均增长速度比六七十年代的水平还要低，而且危机发生的频率比六七十年代还要高，当然贫困状况也就不能解决，跟发达国家的差距继续扩大。所以，有些经济学家就把发展中国家在八九十年代的这20年称作“迷失的20年”。最近世界银行、国际货币基金组织对“华盛顿共识”的新自由主义改革进行了反思，他们接受了这样的判断，即用意是好的，但结果很差。

东亚这些成功国家的政策

它们在五六十年代、70年代的时候，推行的政策不是当时结构主义主张的，用进口替代的方式，直接去发展现代化产业，然后迎头赶上发达国家。它们是先去发展劳动密集型的小规模产业，而且是出口导向，这种政策从结构主义的角度来看是绝对错误的，因为发达国家都是发展现代化大产业，技术非常先进，你发展这种小规模、传统的劳动密集型产业，怎么能赶上发达国家？

结果发现，真正缩小跟发达国家差距的，却是在当时推行被认为是错误政策的这些东亚经济体。然后在20世纪80年代开始进行转型的时候，有几个国家在转型中实现了经济的稳定和快速发展。这些国家包括

中国、越南、柬埔寨，还有20世纪70年代的一个非洲小岛国毛里求斯。它们推行的是渐进的、双轨的政策，一方面继续保持政府对经济的干预、扭曲，给原来政府优先发展产业中的国有企业保护补贴，另一方面放开传统上受到压制的劳动密集型加工业的准入，而且因势利导，积极招商引资，建立经济特区、工业园等，来帮助劳动密集型的加工产业发展。

但是，八九十年代的主流经济学界有一个共识。著名经济学家劳伦斯·萨默斯曾说，你拿一个问题问五个经济学家，会得到六种不同答案。但是对“华盛顿共识”的看法大家是一致的，而且认为，计划主义不如市场经济，但是最糟糕的就是渐进的、双轨的经济。在当时主流经济学看来，这种渐进的、双轨的经济肯定是错误的，但是现在真正实现稳定和快速发展，缩小跟发达国家差距的，却是当时推行被认为是最糟糕的转型路径的国家。

这些成功的经济体还有一个特征，它们基本上都是市场经济或者是走向市场经济，好像新自由主义所讲的市场非常重要在它们这里能够体现，但是这些国家基本上都有积极有为的政府，好像结构主义所讲的有为的政府它们也有。所以它既不是新自由主义，也不是结构主义。从认识世界来讲，对于发展中国家为什么赶不上发达国家，或者没有像发达国家表现那么好，结构主义和新自由主义似乎能够解释得很清楚，但是按照这样的政策去做，基本都失败了。而且根据现在的主流理论，不管是结构主义还是新自由主义，也没有办法解释为什么只有少数几个国家能取得成功。在这种状况下，当然我们应该进行反思。我的新结构经济学实际上就是进行这种反思的努力。

回到亚当·斯密

在提出新结构经济学的时候，我经常讲应该回归到亚当·斯密。

在这里我想强调一下，我讲回归到亚当·斯密，不是回归到亚当·斯密在《国富论》里所讲的像分工的重要性、“看不见的手”的重要性等结论，而是回归到亚当·斯密研究17、18世纪英国和这些欧洲国家为什么能发展起来的研究方法。

亚当·斯密在他书的标题上写得非常清楚，《国富论》的全称是“对国民财富的本质和原因的研究”。我们知道任何理论都是对现象的研究，他研究的是18世纪中叶以前欧洲国家的现象，再根据那些现象做总结。但是世界是在变的，亚当·斯密当然是一个伟大的经济学家，所以后来的一些学者也根据这些方法去研究他们所在时代的主要问题。比如李嘉图研究国际贸易为什么产生，他认为是比较优势。还有现在国内经常引用的熊彼特，熊彼特认为国家的发展主要是技术的不断创新，而技术创新是需要企业家的。还有科斯，他提出了交易费用的概念。

按照亚当·斯密的概念，市场就是最好的，那怎么会有企业？在企业

里面是按照计划、命令而不是市场来配置资源的，科斯认为市场交易有交易费用，企业是为节约交易费用而存在的。后来的这些学者提出的新的理论都不是从书中得来的，而是沿着亚当·斯密研究问题的方式，去研究他们那个时代的主要现象，去研究现象背后的本质是什么，原因是什么，并提出他们的看法。

所以，我讲回到亚当·斯密，就是回到亚当·斯密的研究方法。我们不是从过去的学者手中得到一条鱼，而是要学习这些伟大的思想家是怎样钓鱼的。其实钓鱼的方法，亚当·斯密在他书的标题上已经写得很清楚。

那么，现代经济增长的本质是什么？

它的本质是工业革命以后，技术不断创新，新的高附加价值的产业不断出现，劳动生产率不断提高，随着经济规模越来越大，投资越来越多，金融市场这些上层建筑也不断随之演化。产品量越来越大，市场化程度越来越高，而且产品价值越来越大，交易的人越来越不认识，所以就必须有法律制度的完善和交通基础设施的完善。所以现代经济增长，从本质上讲它的决定因素是各种技术、产业不断创新，劳动生产率水平提高，各种软硬基础设施不断完善，从而降低交易费用的过程——这是一个结构变迁的过程。

为什么叫新结构经济学

要研究结构和结构变迁，我采用的是新古典的方法。

所谓新古典方法，就是当一个决策者面临选择的时候，在给定条件下，在所有选择中他总会选择他认为最好的。我想用新古典的方法来研究不同发展程度的国家结构有什么不一样，为什么发展中国家都是以农业和自然资源为主，为什么发达国家基本上都是资本密集型、技术密集型产业，以及为什么发展中国家制度相对落后，基础设施相对落后，等等。这种结构差异是什么造成的，这些技术、产业、基础设施、制度都不断在完善，背后的推动力是什么？

我想用新古典方式来研究这些现象背后的决定因素和这些现象变化的决定因素。

按照现代经济学的命名方式，我们应该叫结构经济学，因为按照新古典的方法，研究金融叫金融经济学，研究劳动市场叫劳动经济学，如果我们用新古典方法研究结构和结构变迁的因素，应该叫结构经济学。

为什么叫新结构经济学？

因为第一波的发展思潮叫结构主义，要区分于结构主义才叫新结构经济学。这样的命名方式也有先例，20世纪60年代，诺斯在用新古典的方法来研究制度和制度变迁的决定因素的时候，本来应该叫制度经济学，但是因为美国在19世纪末至20世纪初有一个制度学派，为了区别于

制度学派，所以叫新制度经济学。所以，新结构经济学的“新”最主要是要跟结构主义相区隔。

那么，什么决定了一个经济体的结构和结构变迁？

新结构经济学分析的切入点是，每个经济体在每个时点上都有给定的资本、劳动、自然资源，这些要素禀赋每个经济体都有，有的比较多，有的比较少。发展中国家普遍是劳动力比较多，资本相对少，或自然资源比较多，资本相对少，发达国家则是正好相反，资本比较多，劳动力相对少，自然资源相对少。我认为一个国家的产业结构、技术结构是内生于这个国家的要素禀赋结构，而要素禀赋在每个时点上是给定的，并且随着时间变化。这种变化会带来产业结构的变化。

为什么禀赋结构这么重要？

其实每个国家在每个时点上的要素禀赋，就是这个国家在这个时点上的总预算，而它的各种要素有相对稀缺性，这个相对稀缺性就会决定这个国家在那个时点上的各种要素的相对价格。其实经济学家在分析问题的时候，讲的不是总预算的效应就是相对价格的效应，而要素禀赋和禀赋结构同时决定这个国家的总预算和它的相对价格，也就决定了这个国家在一个时点上在哪个产业的生产成本最低，也就是这个国家在这个时点上的比较优势。如果你所有的产业都符合你的比较优势的话，生产的要素成本会最低，在其他条件给定的情况下会最有竞争力，这样的产业结构也就是最优产业结构。

遵循比较优势是快速发展的处方

当然，我们的经济发展是一个动态变化的过程，收入水平不断提高的前提是劳动生产率水平不断提高，劳动生产率水平要不断提高，产业就必须不断地从劳动密集型向资本技术更密集的产业去升级，技术也是这样的。

但是，这种产业技术升级的前提是什么？

更根本的要素禀赋结构必须不断升级，也就是每个劳动者所拥有的资源要越来越多，这样的话，自然你的比较优势就变成资本更密集的产业。当然，在市场上竞争的时候不光是生产成本，还包括交易成本。因此，在这个过程中，也必须相应地完善交通基础设施和制度环境，来降低交易成本。

这样在简单地以要素禀赋作为切入点来研究产业结构升级的内生性的时候，就可以得出这样的结论，如果一个国家长期陷在低收入陷阱或者中等收入陷阱中，就代表这个国家产业结构升级的节奏太慢了，不能赶上发达国家，那它的收入水平和发达国家的收入水平就不能缩小。所以所谓收入陷阱，不管是低收入陷阱还是中等收入陷阱，它的含义都是技术产业结构变化的速度太慢。

所以我们知道，经济发展要成功，并不是像增长委员会所讲的是没有处方的。如果我们知道一个经济体的收入水平是内生决定于它的技术产业水平，技术产业水平又是内生决定于要素禀赋结构水平，如果一开始你的收入水平低、人均资源少，在这种状况下，你就要快速提高你的资本拥有量，最好的方式就是在每一时点上按照这个时点的要素禀赋所决定的比较优势来选择产业和选择技术。这样的话你的生产成本才最低，才会有最大的竞争力，可以占领最大的市场，能够创造最大的剩余，而资本就是剩余积累来的。而且如果你是按照比较优势来投资的话，投资的回报率会最高，在这种状况下，不仅你的剩余会最多，而且你储蓄的积极性会最高，资本积累也会最快。所以成功是有处方的，那就是按照比较优势来发展。

有效的市场与有为的政府

但是，按照比较优势发展是一个经济学家才听得懂的理论，对企业家来讲，他关心的不是要素的比较优势，他关心的是怎么样让利润最大化，所以要让企业家在追求利润最大化的时候，能够自发地按照禀赋结构所决定的比较优势来选择产业技术，必须有一个制度安排，就是让各种要素的价格信号，能够非常准确灵敏地反映各种要素的相对稀缺性。到现在为止，我们所知道的唯一能够产生这种信号的机制是一个竞争性的市场。所以要按照比较优势发展，它的一个制度前提就是有一个有效的竞争市场。

那么，市场非常重要，政府有没有什么作用？

我们谈的是经济发展，不是经济的静态资源配置，在经济发展过程中，技术要不断创新，产业要不断升级，各种软硬基础设施必须不断完善。而在完善的过程中，必须有第一个吃螃蟹的人，第一个吃螃蟹的人是企业家，他肯定要冒很大的风险。如果他失败了，他要负责失败的成本，然后跟后来者讲，这个方向不对，我们不要去。他也可能成功，但是成功以后，后来者会马上跟随，市场竞争就来了，第一个吃螃蟹的人就不会有垄断利润。

所以不管成功还是失败，第一个吃螃蟹的企业家都给后来者提供了有利的信息，可是他成功和失败的代价和收益是不一样的。这样的话，聪明的企业家，如果他是理性的，最好是等别人吃了螃蟹以后，证明螃蟹是可以吃的，他再吃螃蟹，如果大家都等着的话，就没有肯第一个吃螃蟹的企业家，我们也就不可能进行技术创新、产业升级。所以在这种状况下，必须给第一个吃螃蟹的企业家一定的激励，用经济学家的话来讲就是外部性补偿。发达国家可用的激励是专利，但对发展中国家来说，大部分技术创新和产业升级可以利用后发优势，是可以引进的，可以模仿的。你不能给专利，并不代表你不需要给激励，这是外部性补偿。

同时，随着产业升级、技术创新，所用的各种基础设施也必须不断

完善，各种制度安排也必须不断完善，而一个企业家没有能力来推动基础设施以及法律、金融制度的相应完善，这些必须由政府协调不同的企业家，或是由政府自己来提供。所以在这种状况下，必须有一个政府来因势利导，随着比较优势的变化，一方面要鼓励第一个吃螃蟹的人，进入到一个新的符合比较优势的产业，同时帮助完善软硬基础设施，让第一个吃螃蟹的企业家能够获得成功。

新结构经济学的处方和增长委员会的典型事实

这样来讲，可以很清楚地看到，增长委员会的五个成功的事实反映的就是我前面讲的药方，新结构经济学的药方。

第一，新结构经济学讲的是必须遵循比较优势来发展，这有两个制度前提，即有效的市场和有为的政府，这就是增长委员会所讲的成功经济体的第四个和第五个特征。根据这个制度前提，有什么样的结果呢？如果按照比较优势发展，一定是开放的，什么东西有比较优势就生产出口，什么东西没有比较优势就进口，而且产业升级的时候，可以用现成的技术，学习发达国家的经验，这又是增长委员会讲的第一个事实。

第二，宏观稳定。为什么有宏观稳定呢？因为你的实体经济非常有竞争力，在外在危机爆发的时候，你抵抗外在危机的能力也非常强，所以在这种状况下，这种经济体会相对稳定。如果你违反比较优势，实体经济很差，可能就会出现很多危机，或者碰到外在危机冲击的时候，你也没有能力采取应对措施，所以宏观就不稳定。因此所谓的宏观稳定，其实是内生决定的。

第三，如果你按照比较优势发展，剩余会多，剩余积累的积极性会高，投资回报会高，所以储蓄也会多，这是增长委员会讲的第三个事实。

所以这样讲起来的话，成功是有药方的，这个药方就是按照每一个发展阶段要素禀赋结构所决定的比较优势来选择产业，选择技术。它的制度前提是有效的市场和能够因势利导的有为的政府，产生的结果就是开放、宏观稳定，储蓄率、投资率都会高。

结构主义和“华盛顿共识”的失败

从这个角度来看，我们知道为什么根据原来的发展思潮所做的国际发展援助不成功，主要原因是结构主义是建议政府优先发展跟发达国家一样先进的现代化大产业，那些现代化大产业是发达国家资本相对比较多的比较优势所决定的。符合它们的比较优势，就违反你的比较优势。如果违反了你的比较优势，你的要素生产成本就会比发达国家高，在开放竞争的市场中，你的企业就没有自生能力，是不能赢利的，除非国家给保护补贴，不然就活不了。当时的发展援助，不管是赠款还是优惠贷款，都是支持发展中国家去发展现代化的大产业，违反比较优势，造成企业没有自生能力，所以不成功。这些企业在开放的竞争市场中没有竞

争力，只能靠政府保护补贴才能生存，而政府保护补贴是用各种干预市场的扭曲来执行，所以在进口替代战略或者结构主义的时候，那些政府的干预扭曲是满足于保护补贴这些违反比较优势、没有自生能力的企业的需要的。

“华盛顿共识”为什么失败？首先它当时只看到发展中国家政府有很多干预扭曲，然后它认为那些干预扭曲是发展中国家失败的原因，因此建议政府把各种干预扭曲取消掉。而当时的发展援助，基本上是提供一笔钱，要发展中国家来进行消除干预扭曲的所谓结构调整的贷款。但是它忘了这些干预扭曲是决定于很多违反比较优势的大的资本密集型产业中的企业的需要，这些企业在开放竞争的市场中是没有自生能力的。在这种状况下，按照“华盛顿共识”的建议，把各种保护补贴都取消掉，那些企业马上就破产，会出现大量的失业，失业导致政治不稳定，政治不稳定就不能发展经济。所以很多国家在推行“华盛顿共识”的改革以后，前面是把各种干预扭曲取消掉，后面又引进各种干预扭曲，当然效果更差。

另外，很多转型中国家不愿意让那些大型企业垮台，除了因为就业，那些先进的大型企业还跟国防安全有关，所以即使把它们都私有化以后，还要继续给保护补贴。像俄罗斯，它把原来的这些重工业都私有化，现在成了八大企业垄断集团，它们是国防安全所需要的，同时又是违反比较优势的，没有保护补贴就活不了。而且通常私有化以后给的补贴会更多，为什么？在国有的时候，这些大型国有企业的厂长经理会跟政府要保护补贴，但他是国家雇员，拿了保护补贴放在自己口袋里是贪污，是犯法，是要枪毙的。但是私有化以后，私人老板同样跟政府要保护补贴，因为他们生产的是国防产品，没有这些国防产品，俄罗斯今天也不敢跟美国叫板，但是这些私人老板拿了保护补贴可以放在自己口袋里，这是天经地义的。在这种状况下，当然他有更大的积极性去寻租。

我在20世纪90年代跟国内外很多人争论，他们认为当时的小型国有企业大部分都是零售和轻工业，当然应该私有化，但是对于违反比较优势的现代化资本密集型产业，我个人的看法是因为它们所在的行业违反比较优势，企业没有自生能力，所以要保护补贴，并不是因为它们是国有企业。按照这种思路，当时我推断，如果把这些大型企业快速私有化，给它的保护补贴是更多而不是更少。现在20年的时间过去了，有大量的实证经验证明苏联、东欧、拉丁美洲的那些大型国有企业私有化以后，效率比原来低，从政府拿到的保护补贴比原来还多。这就造成了我们看到的在“华盛顿共识”改革过程中出现的经济崩溃停滞和危机不断。

那么，为什么渐进双轨的改革反而是成功的呢？渐进双轨的改革就是一种解放思想、实事求是的方式，既然旧的产业不符合比较优势，没有保护补贴活不了，那就继续给保护补贴，但是放开对符合比较优势的劳动密集型产业的准入，而且因势利导，比如说当时交通基础设施差，我们就设立工业园、加工出口区、经济特区，把基础设施做好。当时的营商环境不好，但是至少在工业园区里面，在加工出口区里面，是“一站

式”的服务。当时没有这些生产的技术，那就招商引资，所以我们很快地就把符合比较优势的劳动密集型产业，在政府的因势利导下发展起来，达到了稳定和快速发展。而且发展很快的符合比较优势的产业，又增加了很多资本，这些产业可以利用后发优势发展得很快。而随着资本的积累，原来违反比较优势的大型资本密集型产业，逐渐变得符合比较优势。在违反比较优势的时候给它保护补贴是雪中送炭，但是现在再给它保护补贴那就是锦上添花，企业当然是非常欢迎的，但是又可能造成腐败、收入分配不公现象，所以我们现在要深化改革，把这些保护补贴取消掉。

发展中国家发展资金的新来源：以非洲为例

从这种角度来看，进入21世纪后的十年，尤其是2008年国际金融危机以来，发展中国家可以发现它面对的国际环境有所变化。第一个是储蓄的来源，在20世纪70年代的时候，发展中国家的储蓄是相对较少的，在这种状况下，很多资金是来自发达国家，但是进入到八九十年代以后，中国储蓄率高了，所以现在发展中国家的储蓄总额是高于发达国家的，资金来源也更多地来自发展中国家。从投资角度来看也是一样，在20世纪60年代的时候，80%的投资是发达国家做的，发展中国家投资只有20%。但是进入到2000年以后，发展中国家的投资越来越多，而且中国的投资占发展中国家总投资的将近一半，所以更多的储蓄和资金会来自发展中国家。尤其是按照购买力平价计算，中国已经是第一大经济体，而且有全世界最高的储蓄率，它的资金来源就会越来越多。并且随着发展，中国在国际上扮演的角色越来越重要，所以我们对国际发展做出了很多新的承诺。

这里面包括在2013年提出的“一带一路”倡议，这个倡议秉持着三个原则：广泛征询、共同建设、利益共享。在2013年的时候，我们倡议成立亚洲开发银行，通过新的多边国际发展机构，为其他发展中国家提供基础设施建设的资金。在2015年联合国70周年大会上，习近平主席宣布，建立20亿美元以上的可持续发展资金，帮助其他发展中国家，并且成立20亿美元的南南合作基金。2015年，在南非举办的中非合作论坛上，习近平主席也提出在未来三年我们要提供600亿美元资金，这当中包括赠款、无息贷款、优惠贷款、非优惠贷款，用于非洲的结构转型、基础设施建设和产业升级，并且还要设立一个20亿美元的产业合作基金。一方面是发达国家从2008年危机发生以后到现在还没能复苏，它们能够提供的贷款越来越少，另一方面，我们能够提供的对外发展合作的资金越来越多。而且不仅我们的政府提供的资金越来越多，我们的企业也在越来越多地“走出去”，带出去资金、技术，带出去我们符合比较优势的产业。

2015年，我们在非洲民营经济的投资中，有将近40%是投资在制造业的，当然都是劳动力比较密集的制造业。在能源基础设施上的投资，矿产上是7.4%，基础设施上是6.2%，在零售、物流方面的投资是13%，所以民营经济走出去更多的是在制造业上面。政府做的当然有很

多是在矿产资源、大的基础设施上面。我们知道，推动一个国家发展的最主要的是结构变迁，从农业经济逐渐地去发展制造业，爬制造业阶梯，慢慢变成一个工业化、现代化国家，进入到后工业化时代，进入到以服务业为主的经济，这是我们从结构变迁的理论和经验中了解到的。我们要推动发展中国家的发展，这些外来资金应该用来帮助发展中国家进行结构调整，实现结构变迁。但是我前面谈到，过去来自发达国家的是两种传统的资金来源，一个是赠款，不用还的，一个是优惠贷款，很低息的，但是他们过去思路错了，开始的时候是发展违反比较优势的大的制造业，后来就是要政府退出，发现效果不好以后，到20世纪90年代末又开始进行人道主义的教育、健康援助，但这些都没有真正推动这种结构变迁。

而我们与其他发展中国家进行的对外合作，不管是政府的赠款，还是低息优惠贷款，或者是开发银行或进出口银行提供的支持它们基础设施、产业建设的贷款，虽然优惠力度没有像发达国家的赠款或者低息贷款那么低，但是这些钱能够更好地帮助发展中国家来实现它们的结构转型和变迁，所以更有效。随着发展中国家，包括中国、印度、巴西等新兴市场经济体，将来给其他低收入发展中国家提供的资金越来越多，同时它们带去的知识、信息、能力能够更好地帮助这些发展中国家进行结构转型，所以有必要把这种发展融资的概念进行拓宽。

除了传统的政府赠款和低息贷款，应该增加第二种，就是跟结构有关的，比如说我们给其他发展中国家的出口信贷，这也是有利于它们结构变迁的。第三，像我们的进出口银行和开发银行，还有我们的双边机构，有些也是给发展中国家提供贷款，这种贷款虽然是按照国际上的市场利率，但它是用在改善基础设施、进行结构调整上，有利于这些国家的发展。此外，我们还有丝路基金，还有中非基金，只要是用于投资，基本上都是帮助这些发展中国家按照它们的比较优势来发展产业，解决这些产业发展的基础设施瓶颈，所以这些也应该包含在发展援助里。最后一项是一些主权债务基金，总之只要是用在帮助发展中国家进行结构调整、结构变迁的，都是有利于它们发展的。我们用一个指标，包容发展的理念，可以看到发展中国家相互之间南南合作的发展趋势。

比较起来，传统的北南发展援助，是以发达国家的理论和经验为基础的，它的口径是窄的，主要是赠款和低息贷款，并且它的援助是跟贸易脱钩的。因为发达国家在这些有助于发展中国家发展的项目上没有比较优势，所以它建议跟贸易脱钩，但这些努力并不能帮助发展中国家实现结构转型，也就没有办法帮助它们快速提高劳动生产率，缩小跟发达国家的差距。而南方国家之间的发展援助，是以南方国家的经验为基础的，比如怎样发展劳动密集型产业，怎样建立工业园区，并且来自南方国家的这些资金是把援助、贸易和民间投资结合在一起，更接近市场行为，会更有效率，所以它是互利双赢的。

“南南合作推动结构转型的新机遇”

如果沿着这个新思路的话，其实现在非洲国家，或者是其他南方国家，有非常好的实现经济快速发展的机遇，因为我们看到经济发展是一个结构不断变迁的过程，成功发展的国家可以利用后发优势。但是利用后发优势有一个共同特征，就是随着经济发展，产业升级，发展比较好的国家就让出了原来劳动密集型产业的空间，如果你正好进入到了这些产业，你就可以大量地将劳动力从农业中转移到现代化的制造业，只要这个产业是符合比较优势的，你就会发展很快，积累资本，然后不断进行产业升级。

最明显的例子，我们知道，18世纪工业革命是在英国发生的，从纺织业开始，纺织业是劳动力很密集的，英国发展得非常好，资本积累，产业升级了。在19世纪的时候，西欧的德国、法国、比利时、瑞典、意大利、瑞士，就去发展那些纺织业、成衣业，实现了它们的工业化。第二次世界大战以后，美国同样工资上涨了，日本在第二次世界大战以后是最先发展的，也就是依靠美国让出来的纺织、成衣、电子加工业。到了20世纪60年代的时候，日本工资上涨了，亚洲“四小龙”当时还是农业经济，正好利用日本工资上涨、劳动力密集型加工业失掉比较优势的窗口机遇期，它们进入到劳动密集型加工业，所以发展起来了。到了20世纪80年代，它们的工资上涨了，正好我们改革开放，也抓住了劳动密集型加工产业在原来的经济体失掉比较优势给我们带来的进入市场的窗口机遇期，让我们快速地实现了从农业经济向现代化经济的转型。

中国成为发展中国家工业化和结构变迁的领头龙

在2010年，我在世行的时候，应邀到联合国世界发展研究院做年度演讲。当时我提出，由于中国经过改革开放30多年的快速发展，原来依靠劳动密集型加工业成为“世界工厂”，现在随着工资上涨，也会出现像日本在20世纪60年代、亚洲“四小龙”在20世纪80年代那样的产业转移的窗口机遇期。这个窗口机遇期跟过去最大的不同是什么？在20世纪60年代的时候，日本在整个制造业雇用了970万人，20世纪80年代韩国制造业雇用了230万人，我国的台湾地区是150万人，我国的香港特区是100万人，新加坡是50万人。我们中国内地这一部分，在整个制造业雇用的人数是1.25亿，在劳动密集型加工业就有8500万人。现在的低收入国家，加起来整个制造业雇用的人数只有850万人，非洲54个国家，包括北非的埃及、突尼斯、摩洛哥，以及沙漠以南的国家，它们现在制造业雇用的工人加起来差不多只有1000万人。所以中国让出了劳动密集型加工业后，会是其他发展中国家实现像东亚那样的经济腾飞的非常好的窗口机遇期。如果它们的发展理念，以及国际发展援助，能够用在解决它们交易成本高的硬的基础设施和软的制度环境上面，然后针对它们有比较优势的劳动密集型加工业的话，它们就可以很快发展起来。

华坚鞋业在埃塞俄比亚的迅速成功

有了这个研究以后，2011年3月，我到非洲目前贫穷的国家之一埃塞俄比亚进行访问。它是内陆国家，没有港口，交通基础设施很差，营

商环境也很差，过去从来没有人认为这个国家可以发展现代制造业去出口。当时我拿着我的研究成果去见他们的总理梅莱斯·泽纳维，跟他讲中国现在要让出劳动密集型加工业的窗口机遇期，埃塞俄比亚的工资成本只有中国的十分之一，它有很多皮革，按理说它应该可以发展制革业。2010年，中国在制革和制鞋业上雇用的是1900万人，埃塞俄比亚当时只雇用了8000人，如果从要素生产成本来讲它绝对是有优势的。当然，它的交易成本可能比较高，那就可以设工业园，把基础设施做好，可以学习中国“一把手”工程的经验，在工业园里提供“一站式”服务。我跟他谈了中国的经验以后，建议他到中国来招商引资。

2011年8月，梅莱斯总理就到广州东莞来招商，11月，东莞有一家最大的制鞋企业华坚到埃塞俄比亚首都考察，一考察就决定在埃塞俄比亚投资，并马上招募80多个工人到国内来培训，3个月以后就在埃塞俄比亚首都旁边的一个东方工业园设立了华坚工厂。开始的时候两条生产线雇用了600人，推行的方式就像我们20世纪80年代初一样，全部两头在外，所有原材料从中国运进去，所有产品卖到国际上。2012年3月，产品开始出口，5月，变成埃塞俄比亚最大的出口企业，10月，这家公司开始赚钱，到年底雇用2000人，第二年雇用3500人，这在非洲基本上是神话。这家企业的成功，就成了我们中国讲的“星星之火，可以燎原”，改变了埃塞俄比亚对他们经济发展道路的想法。

因为在2011年之前，他们的发展道路是受到传统思潮的影响，希望发展现代化的先进制造业，不欢迎夕阳产业，但是那种先进产业一般不来，来了以后大量补贴，也不能创造多少就业。这些发展中国家最需要的是就业，最宝贵的资产是他们的劳动力，只有走这一条按照比较优势发展的道路，它们才能够很快地形成竞争优势。而且这个竞争优势形成以后，马上会改变大家对埃塞俄比亚的看法。2013年，他们政府决定设立一个新的工业园区，按照规划，当年要建22栋厂房，到年底只盖了8栋，可是到年底的时候，这22栋全部租出去了，都是外商来做出口加工的，像纺织业、成衣业、制鞋业。现在埃塞俄比亚变成非洲国家吸引外资最多的国家。

C&H成衣在卢旺达的快速成功

埃塞俄比亚成功以后，非洲还有一个小国叫卢旺达，大家可能知道卢旺达在20世纪90年代的时候曾经有种族屠杀，1991年以后政局开始稳定。这个国家治理也不错，但是它比埃塞俄比亚更深在内陆，人口规模也不大，过去从来没有出口过制造业产品，只有传统农业和农业加工业，创造就业也不多，而且劳动业提高幅度不大。看到埃塞俄比亚成功以后，他们的总统在2013年的时候，来天津参加达沃斯论坛，之前给我打电话希望跟我见面。我当时正好要去乌兹别克斯坦开会，只好说见不了，结果他以总统之尊，在中国停留了两天，等我从乌兹别克斯坦回来以后，在我办公室谈了一个下午，研究像卢旺达这样的内陆的人口密集的国家，怎么样进行结构转型。受到他的鼓舞，后来在2014年我在卢旺达进行过几次考察，2015年，在联合国工业化大使，也是原来华坚在埃

塞俄比亚的老总的帮助下，在2014年年底决定在卢旺达首都旁边的一个经济特区设立一个成衣厂。2015年2月，开始雇用200个工人进行培训，到7月的时候雇用人数达到500人，当然它的物流非常差，所以刚开始的时候，跟我们在20世纪80年代一样，跟埃塞俄比亚一样，全部都是两头在外，所有原材料从中国来，所有产品卖到国际市场上去。当年8月份，成衣开始出口，到2016年5月的时候，雇用人数已经达到1000人。这家企业现在是卢旺达最大的企业，除了军队和政府之外，它雇用的人最多，而且是卢旺达第一次向世界出口制造业产品。这家企业成功以后，现在很多国际投资者和国际买家也纷纷来卢旺达考察，在这个地方下单、设厂。[image]

结束语

总的来讲，经济发展是一个结构变迁的过程，在这个过程中，技术创新、产业升级、基础设施完善是需要投资的。如果给发展中国家的发展融资是用来增加它符合比较优势的产业的投资，或者是消除它具有比较优势的产业在市场中的各种瓶颈来降低交易费用和进行基础设施建设，这些发展融资应该就能够帮助发展中国家更快速地发展。

遗憾的是，过去发达国家总是以它的理论和经验为标准，让发展中国家照搬，结果都不成功。我觉得非常需要我们自己来研究发展中国家经济发展成功的道理是什么，根据这个道理来建议发展中国家，市场怎么发展，政府怎么发挥作用。发展援助也应该是按照这个思路，来帮助发展中国家进行结构转型。

根据这个思路，有必要用将来在资金流动上会越来越多的新兴市场经济体的政府和企业可能提供的资金，来扩展现在的发展合作、发展援助资金的范围。这一方面是我们自己的需要，我们必须进行产业的转型升级、技术的创新，这样劳动生产率水平才能不断提高，收入才能不断增长，我们的增长也可以给其他发展中国家带来一个史无前例的黄金窗口机遇期。按照这样的发展思路，来做发展政策和援助政策，我相信其他发展中国家有可能像东亚经济那样实现快速发展，实现它们自己国家的现代化梦想，实现我们中国人所讲的“一花独放不是春，百花齐放春满园”这样一个世界大同的理想境界。

张维迎：我为什么反对林毅夫？

首先澄清两个基本概念

第一个是关于产业政策的含义。我理解的产业政策，是指政府出于经济发展或其他目的，对私人产品生产领域进行的选择性干预和歧视性对待，其手段包括市场准入限制、投资规模控制、信贷资金配给、税收优惠和财政补贴、进出口关税和非关税壁垒、土地价格优惠等。这里的关键词是“私人产品”和“选择性干预”。政府在公共产品上的投资不属于产业政策，尽管对什么是公共产品，经济学家之间存在意见分歧。普遍性的政策也不属于产业政策，如统一的公司所得税不是产业政策，但扶持性的所得税减免属于产业政策。专利保护是知识产权问题，不属于产业政策。地区政策也不属于产业政策，尽管经常与产业政策伴随。林毅夫对产业政策的定义太宽。按林毅夫的定义，几乎政府做的所有事情都是产业政策，批评产业政策就等于否定政府的作用，就是无政府主义者。这不利于问题的讨论。第二个是目标模式和改革过程的区别。林毅夫经常把有关政府与市场关系的定位与从计划经济到市场经济的转轨路径混淆在一起。在他看来，主张市场主导、赞同新自由主义就是主张“休克疗法”，主张渐进主义改革等同于政府主导。所以，他把“休克疗法”的恶名戴在新自由主义头上。这是完全错误的。在林毅夫眼里，我大概属于“新自由主义者”，这一点我不会否认，尽管我更愿意称自己为“古典自由主义者”，但我也是改革的渐进主义者。1984年春，我提出的双轨制价格改革思路，就是一个渐进主义的改革思路（林毅夫也经常强调双轨制的渐进性质）；1993年，我和易纲合写了《中国渐进式改革的历史视角》一文，分析为什么渐进改革在中国是一种必然；2008年，我也写过渐进改革的文章。我的渐进主义观点一直没有改变，它不仅与我的自由市场理论不矛盾，而且正是我的自由市场理论的延伸。事实上，绝大部分古典自由主义者和新自由主义者是不赞同“休克疗法”的。因为，按照哈耶克的观点，制度是自发演化的结果，不是人为设计出来的。演化一定是一个渐变的过程。尽管我不赞成“休克疗法”，但我觉得林毅夫对苏联国家改革路径的否定还是太武断了。他完全忽视苏联1990年前的历史事实，没有认识到实行了70年计划经济的苏联和只有20多年计划经济的中国相比，改革的初始条件有很大不同。苏联解体之前，戈尔巴乔夫并没有选择“休克疗法”，叶利钦时期的改革更像是抢救式治疗，因为叶利钦主政前，苏联已经休克了，已经没有走渐进改革的可能。历史不是一块白板，我不认为一个模式可以适用于所有国家。

下面，我讲五个点：第一点，我和林毅夫关于市场理论范式的分歧；第二点，我为什么反对产业政策；第三点，外部性和协调失灵不构成产业政策的正当性理由；第四点，林毅夫“比较优势战略理论”在逻辑上是不能自洽的；第五点，林毅夫“增长甄别法”的谬误。

我和林毅夫的分歧其实是两个不同范式的分歧

林毅夫信奉的是“新古典经济学范式”，我信奉的是“米塞斯-哈耶克范式”。新古典范式是“设计范式”，米塞斯-哈耶克范式是“演化范式”。新古典经济学把市场理解为资源配置的工具。为了证明市场的有效性，它需要做出一些非常强但不现实的假设。反过来，当这些假设不满足时，就出现了所谓的“市场失灵”，包括外部性导致的市场失灵、不完全竞争导致的市场失灵和信息不对称导致的市场失灵。林毅夫所有的理论都是以新古典经济学的市场失灵为基础的。这一点他自己也不否认。针对剑桥学者张夏准说他“太忠实于新古典经济学”，“不能把自己从新古典经济学的桎梏中解放出来”的批评，林毅夫辩护道：“新古典经济学针对这一切来说是一个有用的工具，而不是一个制约因素。它很灵活，足以用模型分析外部性、动态性和协调失灵这些让政府扮演着重要角色的要素；同时还提供了一个标准，来判断政府是否过于偏离比较优势产业。没有前者，发展中国家可能会缺乏应有的智慧去抓住发展优势产业机遇，并为可能的产业升级和发展奠定基础。但是，如果没有后者，如历史记录所强调的，政府可能会犯下许多代价高昂的错误……”（《新结构经济学》第130页）显然，在林毅夫看来，新古典经济学简直是万能的灵丹妙药，既能告诉政府应该做什么，又能告诉政府不能做什么！我不理解的是，一方面，林毅夫把自己的理论建立在西方主流经济学市场失灵理论的基础上；另一方面，他又公开高调地批评别人“照搬西方主流经济学是行不通的”。为什么别人信奉新古典理论是“照搬”，他自己信奉新古典理论就是“创新”？为什么新古典理论在他手里是战无不胜的“神器”，在别人手里就变成了不堪一击的“神话”？我不理解林毅夫讲的“照搬”是什么意思，但在我看来，如果有谁在“照搬”的话，他本人一定是其中之一。

我本人对新古典主流经济学的评价没有林毅夫那么高，我认为，新古典经济学并不是一个好的市场理论，至少不像林毅夫说的那么好。新古典经济学家所谓的市场失灵，其实是市场理论的失灵，不是市场本身的失灵。我认为，米塞斯和哈耶克发展的市场理论，是一个更好的分析范式。根据米塞斯-哈耶克市场理论范式，市场是人类自愿合作的制度，是一个认知工具，市场竞争是人们发现和创造新的交易机会、新的合作机会的过程；市场最重要的特征是变化，而不是均衡。市场的有效性不需要新古典经济学的假设，恰恰相反，这些假设与市场竞争是不相容的。比如说，在新古典经济学里，最好的市场是“完全竞争市场”，但“完全竞争”与创新根本不相容，因为创新一定会导致竞争的不完全，甚至所谓的“垄断”；新古典经济学里，信息不对称会导致市场失灵，但根据米塞斯-哈耶克范式，市场的优越性正是来自不完全信息，因为市场以分工和专业化为基础，分工和专业化的价值就来自信息不对称。正是由于信息不对称，由于信息的分散性和主观性，我们才需要市场。新古典范式和米塞斯-哈耶克范式的区别突出地表现在对企业家作用的认知上。新古典经济学的市场是没有企业家的市场，因为新古典的假设使得企业家根本没有存在的价值。如果偏好给定、资源给定、技术给定，信息是完全的，没有不确定性，每个人同等聪明，当然也就没有企业家的用武之地。在米塞斯-哈耶克范式里，企业家是市场的主角，发现和创造交易机

会是企业家的基本功能；正是通过企业家发现不均衡和套利，市场才趋向均衡；正是企业家的创新，使得市场不断创造出新的产品、新的技术，并由此推动消费结构和产业结构的不断升级。

信奉新古典范式的经济学家有时也使用“企业家”这个词，但他们说的“企业家”不过是一个计算器：给定目标和手段，按照“边际收入等于边际成本”的规则计算出最优投入和产量。制定这样的决策不需要想象力，不需要机敏，不需要判断力。但对真正的企业家来说，想象力、机敏和判断力才是最重要的。

我和林毅夫有关产业政策的争论，与我们对企业家精神的不同理解有关。我应该为新古典经济学说句公道话。尽管新古典经济学并不是一个好的市场理论，容易误导我们对真实市场的理解，但仍然是一个有用的分析工具。特别是，20世纪70年代公共选择学派用新古典经济学范式发展出来的政府失灵理论，在一定程度上矫正了市场失败理论的谬误，从而使得市场失灵不再构成政府干预经济的充足理由。林毅夫一方面对市场失灵浓墨重彩，另一方面，对政府失灵轻描淡写。在他的理论里，政府官员是无所不知、无所不能、毫不利己专门利人的人！他没有告诉我们，为什么政府官员比企业家更有能力判断未来。

我为什么反对产业政策

我对产业政策的关注由来已久。20世纪80年代中期，日本的产业政策很受一些中国经济学家和政府官员的推崇。1987年夏天，我随中国经济体制改革研究所代表团对日本做了为期半个月的访问，我得出的一个基本结论是：国内流行的观点至少有两点不切实际之处，一是对日本产业政策的作用估计过高，二是对其作用的方式估计错误。

日本早期的产业政策之所以没有产生灾难性的后果，是因为错误的产业政策总会受到企业家的抵制。汽车产业就是一个典型的例子，如果没有本田宗一郎等人的抵制，也就没有日本汽车产业的今天。尽管许多早期的研究把日本的产业政策塑造为成功的典范，20世纪90年代之后有大量有关日本产业政策更为详尽的研究，得出的一个基本结论是：日本的产业政策总体上讲是失败的。迈克尔·波特等人用翔实资料证明：在日本最成功的20个产业，基本没有产业政策的作用，即使有，作用也微乎其微；反倒是最失败的7个产业，都受产业政策的严重影响。20世纪80年代之后，日本产业政策的失误比比皆是，包括第五代计算机的研发、模拟技术、移动通信等方面，都被产业政策带入歧途。通产省神话由此破灭。

改革前中国实行的是计划经济。改革后，产业政策代替了计划指标，是穿着马甲的计划经济。正如刘鹤和杨伟民在《中国产业政策：理论与实践》一书的序言中讲到的：“计划就是产业政策，产业政策就是计划，二者都体现了政府对经济生活、资源配置的干预。”自20世纪80年代以来，中国产业政策失败的例子比比皆是，成功的例子凤毛麟角，这

一点连林毅夫本人也不否认。中国经济持续存在的结构失调、产能过剩，哪一个不是政府产业政策主导的结果？我一直试图从理论上寻找产业政策失败的原因，我发现，产业政策失败的原因和计划经济失败的原因完全一样。概言之，产业政策之所以失败，一是由于人类认知能力的限制，二是因为激励机制扭曲。更通俗地讲，一是由于人的无知，二是由于人的无耻。

认知能力的限制比激励机制更根本。先讲认知能力的限制。拥护产业政策的人的一个基本假设是：技术进步和新产业是可以预见的，因而是可以计划的。这个假设是完全错误的。新产业总是来自创新，历史证明：创新和新产业是不可预见的，这是因为创新过程充满了一系列的不确定性，创新没有统计规律可循。创新的不确定性使得我们没有办法预见求索的结果并预先制定一条通往特定目标的路径；我们既不知道目标在哪里，也不知道道理在哪里，只能在不断的修正错误中前行。人们对创新和产业发展的分析都是“事后诸葛亮”。如果能提前预测创新，那它就不是创新了！30年前没有人预见到今天的主导产业（互联网、新能源、生物制药等），今天也预测不了30年后的事情。

创新的不可预见性意味着，实现创新的唯一途径是经济试验的自由，即哈耶克讲的具有不同知识和不同见解的“众人的独立努力”，而不是将自己锁定在预定的路径上。这就是分散化决策优点：每个企业家按照自己的警觉、想象力、判断决定做什么，不做什么；市场竞争决定成败，成功的创新带来利润，不断得到复制和扩散，成为新的增长点，失败的试验停止。

产业政策是集中化决策，意味着将社会资源集中投入到政府选定的目标，这是一种豪赌！成功的可能性很小，失败的代价巨大。如果每个人有90%的可能性犯错误，10个人分别决策的话，同时犯错误的概率只有34.9%，至少一个人成功的概率是65.1%，只要有一个人成功了，社会就有了这个产品。相反，如果集中做一个决策，成功的概率就只有10%。

还有一个不争的事实是，政府官员并不具有企业家的警觉性和判断力；即使有，也没有企业家那样的激励。专家也没有能力制定产业政策。专家不是企业家，他们也许有创新所必需的硬知识，但并没有创新所必需的软知识。靠企业家制定产业政策也不可能成功，因为过去的成功不是未来的指路灯，对经济发展产生重要影响的创新通常来自名不见经传的创业者，而不是功成名就的商界领袖。许多辉煌的企业破产了，就是因为新的、更具创新力的企业家的破坏性创新。让我引用江小涓20世纪90年代的一项研究说明一下专家决策的问题。20世纪80年代初期，鉴于当时电风扇生产“一哄而上”的局面，机电部约请了若干国内有名的生产技术、市场分析和经济管理方面的专家，商讨对策。在大量调研和分析的基础上，专家们认为，中国电风扇行业的年生产能力在今后若干年保持在1000万台左右为宜，主张选择若干实力雄厚的企业“定点”生产。主管部门据此制定了相应的政策。然而实践证明，专家们的预测与

实际状况有很大差距，电风扇的市场容量和生产规模不断迅速扩张，20世纪80年代初中期的实际产销量与预测就有1倍以上的差异；到20世纪80年代后期，电风扇的年产量和销售量均达到5000万台左右，仅出口就达1000万台。在数年激烈竞争优胜劣汰的过程中，电风扇行业的组织结构也趋于合理，生产集中于几个名牌企业集团，但并不是原来设想的布局模式。江小涓总结说，这种使用了“科学”的程序与方法，却没有得到“科学结论”的情形，在许多产业政策的制定过程中都出现过。（江小涓《经济研究》1993年）

说到电风扇，我不由得想起林毅夫曾讲过的他自己的故事。当年回国时他用配额买了四台电风扇，全家每人一台，因为当时根本想不到以后能用上空调。管理大师克莱顿·克里斯坦森说：“当我们看到专家对新兴市场未来发展规模的预测时，我们唯一可以确定的是：他们的预测都是错的。”（《创新者的窘境》第XXII页）

接下来讲一下产业政策失败的第二个原因，即激励机制的扭曲。产业政策通过对不同产业、不同企业在市场准入、税收和补贴、融资和信贷、土地优惠、进出口许可等方面的区别对待，创造出权力租金，这必然导致企业家和政府官员的寻租行为。从实际看，无论是产业政策的制定过程，还是产业政策的执行过程，都充满了一系列的寻租活动。一项特定产业政策的出台，与其说是科学和认知的结果，不如说是利益博弈的结果。结果是，得到政策扶植的企业家通常并不是真正的创新企业家，而是套利者和寻租者。新能源汽车骗补就是一个典型的例子。不难理解，大笔从政府拿钱的企业并没有做出像样的创新来！创新的不可预见性意味着产业政策一定会出现失误。但政府官员和专家们一般不愿承认自己的错误，因为错误会暴露自己的无知；掩盖错误的一个办法是对失败的项目提供更多的支持。结果是，错误一个接着一个！自由市场上的企业家没有办法掩盖自己的错误，他们也没有权力阻止别人证明自己错了！

让我以电信业为例说明这一点。3G通信有三个国际标准，分别是CDMA2000、WCDMA和TD-CDMA，在TD-SCDMA作为3G标准上马之前，三大电信运营商的老总和两任信息产业部部长吴基传和王旭东都反对，因为TD在技术上根本不成熟。应该说，他们的判断是正确的。但2006年十几个院士联名上书最高领导，最高领导拍板，中国移动被要求采用TD标准。在TD成为“创新型国家”样板后，所有的反对意见一律封杀，直到2014年，财新才发表“TD式创新”一组文章，开始揭露真相。掩盖TD决策错误的办法是加快上4G，其实中国电信的CDMA2000和联通WCDMA刚刚投入使用，远没有饱和，根本不需要马上替换成4G。因为错上TD和过早淘汰3G浪费了数千上万亿元资金，但不会有人对此承担责任。

概而言之，由于人类认知的局限和激励机制的扭曲，产业政策注定会失败。事实上，产业政策只会阻碍创新，因为产业政策会误导企业家，使他们将资源投入不该投入的领域和不该投入的项目。中国光伏产

业的发展就是一个典型的例子，日本企业在模拟技术上的投入也是一个例子。企业家如果跟着政府的产业政策走，不可能有真正的创新。为了创新，中国企业家需要的是自由和公平竞争的法治环境，而不是产业政策的扶植。

所以，我主张废除任何形式的产业政策。政府不应该给任何产业、任何企业吃偏饭！林毅夫等人认为，尽管许多产业政策是失败的，但不能由此就认为政府不能制定正确的产业政策；关键不是要不要产业政策，而是制定什么样的产业政策。这种观点很类似20世纪80年代有人捍卫计划经济的观点：不是计划经济本身不好，而是我们没有把计划经济搞好！只要尊重价值规律、尊重科学，计划经济是可以搞好的。我希望我有关产业政策失败的两个原因已经证明，林毅夫等人所希望的"正确的产业政策"，过去没有过，现在没有，今后也不会有。

尽管如此，还是有必要就政府官员的激励机制再讲几句。林毅夫似乎认为，政府官员的寻租行为是可以通过激励机制的设计解决的。这种认识如果说不是过于天真，也是对激励理论的误读。政府官员是多任务、多目标的代理人。如果我们能够获得所有行为后果的有关信息，当然可以设计一个激励机制，使得他们没有寻租的空间。但无论在理论上还是实际看，获取这样的信息是不可能的。没有办法对政府官员的投入和产出进行有效的度量，也就没有办法对他们进行有效的激励。对政府官员，我们只能进行程序性的监督和控制，尽量让他们管的事情少一点，明确只能做什么，不能做什么。这就是"有限政府"的含义。

就产业政策而言，激励机制的设计还有特殊的困难：一项政策的后果需要很长时间才能展现出来，短期内看上去好的政策，长期看可能是坏的；政策后果的好坏不仅依赖于政策的制定，也依赖于政策的执行。但政府官员像走马灯似的换来换去，要界定每个官员的个人责任是不可能的。每个官员都有充足的理由为自己的决策辩护，我们很难区分究竟是"经"错了还是和尚念错了！3G的错误谁应该负责？光伏产业政策呢？我能想到的唯一有效的激励机制是：如果政府要实现某个产业政策，就应该让赞成该产业政策的政府官员和专家把自己的一部分家产拿出来投入，或者做抵押物。既然你认为这个投资是好的，那就给你个赚大钱的机会吧！拿纳税人的钱搞投资，总会有严重的逆向选择和道德风险。最好的激励机制也只能缓解人的无耻，不能解决人的无知。

外部性和协调失灵不构成产业政策的理由

林毅夫为产业政策辩护的主要理由是"外部性"和市场的"协调失灵"。但这两个理由都是站不住脚的。林毅夫认为，由于技术的外部性，如果没有政府的资助，企业家没有积极性从事创新。这种说法在理论上是不成立的，也与经验不符。

理论上讲，林毅夫错误地理解了企业家如何做决策，这与他信奉的新古典范式有关。在新古典范式中，所有决策是基于边际分析。边际分

析对日常管理决策是重要的，但在真实市场中，创新不是边际上的问题，而是生与死的问题，或者如杨小凯讲的“超边际问题”；企业家有关创新的决策，主要不是基于边际收益和边际成本的比较，而是基于对市场前景和技术前景的判断，基于竞争的压力和垄断利润的诱惑。当年比尔·盖茨预见“每个家庭、每个办公桌上会有一台电脑”的时候，他是通过边际收益和边际成本计算出来的吗？越是大的技术创新，越不可能是边际上的决策。一个创新给企业家带来10的预期回报，给社会带来100的回报，不意味着企业家就不会从事这样的创新。只要预期成本不超过10，企业家就会从事这样的创新。当博尔顿投资瓦特发明蒸汽机的时候，他想的是如何把蒸汽机卖给全世界，而不是他能否获得蒸汽机带来的全部的正外部性；当比尔·盖茨创办软件产业的时候，他想的是每个人桌子上的电脑安装的都是他的软件，而不是他能否获得软件带来的所有好处。

外部性辩护也与事实不符。按照外部性导致的市场失灵理论，技术进步在自由市场一定是最慢的，如果不是完全不可能的话。但过去200多年的经验证明，自由市场下的技术进步是最快的。没有政府的资助，瓦特和博尔顿仍然发明和生产出了蒸汽机；没有政府的资助，斯蒂文森父子也发明和生产了火车；没有政府的资助，卡尔·本茨和戴姆勒发明了汽车，莱特兄弟发明了飞机，爱迪生发明了电灯，亚历山大·贝尔发明了电话；没有政府的资助，IBM发明了计算机，比尔·盖茨生产了视窗平台软件；没有政府的资助，马化腾仍然给我们提供免费的微信系统，马云给我们提供淘宝交易平台；如此等等，不胜枚举。

林毅夫大概不会否定这些都是最具社会外部性的创新吧。这样重大外部性的创新企业家都愿意自己做，我不知道还有哪些创新没有政府补贴就没有人做。林毅夫栩栩如生地把创新者比喻为“第一个吃螃蟹的人”，认为政府应该补贴第一个吃螃蟹者。我没有考察过人类吃螃蟹的历史，但我相信，第一个吃螃蟹的人一定是因为自己想品尝美味佳肴的冒险冲动，而不是因为政府和其他什么人补贴才吃螃蟹的。林毅夫完全低估了企业家的冒险精神。企业家承担风险，是出于信念和愿景，而非计算。凡要靠政府补贴才愿意去创新的人，充其量只是个寻租者，根本就算不上企业家！补贴这样的人会导致南郭先生们“滥竽充数”，这一点我在《企业的企业家——契约理论》中已经证明了。为了激励创新，我们需要的是专利制度和知识产权的有效保护，而不是政府补贴！进一步，创新的不可预测性意味着，政府根本不知道谁是第一个吃“螃蟹”的人，因为你连螃蟹长什么样都不知道。政府不应该阻止任何人吃螃蟹，但也没有必要为吃螃蟹埋单，因为那会诱使许多人假装吃螃蟹，但实际上不过是拿出吃螃蟹的姿势啃馒头。从啃馒头中得到的经验对吃螃蟹没有什么意义！

林毅夫为产业政策辩护的另一个理由是：如果没有政府协调，市场会出现协调失灵。这里也表现出他对市场机制和企业家精神的误解。所谓的协调失灵，不过是市场不均衡的表现。但不均衡意味着存在套利机会；越是大的协调失灵，纠正它带来的利润越大。企业家的重要功能之

一就是发现市场中的不均衡，然后进行套利，使得市场趋于均衡。也就是说，协调是企业家的职能。现实中，成千上万的企业家做的就是协调供给和需求，协调能力决定企业家的赚钱能力！让我举几个例子。马云的阿里巴巴协调了数以亿计的买方和卖方，所以才能赚大钱；当我在地摊上买西瓜的时候，居然可以用微信支付，这是马化腾的功劳；弗里德里克·史密斯当年创办联邦快递公司就是因为邮递由政府的邮政公司主导，存在协调失灵，尽管受到美国政府邮政公司的阻碍，他还是取得了成功，并且创造了新的物流模式；顺丰快递也是企业家解决协调问题的一个例子。计划经济的历史证明，政府是最差的协调者。计划经济下，国家计委和国家经委整天忙得团团转，仍然是生产企业时时告急，消费品到处短缺。市场经济下，我们要什么有什么，我不知道林毅夫为什么认为政府比市场更有能力协调经济活动，以我的观察，凡是协调失灵严重的市场，一定是企业家精神受到了体制和政策的抑制！林毅夫论证产业政策的逻辑是有问题的。他说："至今还没有看见一个成功追赶的发展中国家，或者持续发展的发达国家，不用产业政策的。"他讲的这个命题或许为真，这也不奇怪，因为在任何国家，总有雄心勃勃的政府官员和专家想指导——甚至主导——经济发展，政府官员也要为自己创造寻租机会，也有既得利益者需要产业政策保护。但由此引申说"没有产业政策，经济就不可能成功"，则是个伪命题。"没有一个长寿的人不曾得过病"，难道由此就能推论说得病是长寿的原因吗？为什么不看看那么多病死的人？难道产业政策导致失败的国家还不够多吗？所有现在的发达国家都曾实行过专制政体，现在仍然有不少国家实行专制政体。难道由此就可以证明专制是发展的前提条件，专制是正当的吗？林毅夫说："作为经济学家的责任不是因为怕产业政策失败而凡产业政策都一概反对，而是要研究清楚产业政策成功和失败的道理……"我按照林毅夫的建议研究了产业政策，得出产业政策必然失败的结论，但林毅夫没能告诉我们为什么产业政策不会失败。

林毅夫"比较优势战略理论"自相矛盾

"比较优势战略"是林毅夫新结构经济学的核心，也是他的产业政策的理论基础。但它在逻辑上是不能自洽的，经验上是不符合事实的。哈佛大学教授丹尼·罗德里克评论道，"林毅夫似乎希望同时支持和反对比较优势"。在我看来，林毅夫是想用李嘉图的自由贸易理论证明李斯特的国家主义。在亚当·斯密和李嘉图时代，英国政府实行的是重商主义的贸易保护政策。无论斯密的绝对优势理论还是李嘉图的比较优势理论，其目的都是证明，不受政府管制的自由贸易将使得各自的优势得到发挥，对交易双方都是有好处的，贸易保护政策损人不利己。从此，比较优势理论成为自由贸易的理论基石。

但李嘉图把国家作为分析单位带来的一个不好后果是，似乎比较优势是国家的事情。其实比较优势是个人的事情、企业的事情，不是国家的事情。国际贸易本质上是个人之间的贸易、企业之间的贸易，因为国家不会做交易，除非是计划经济国家。因此，分析比较优势的好处完全没有必要涉及国家。

比较优势实际上就是管理学家讲的“核心竞争力”，遵循比较优势是市场交易者的一个基本行为准则，根本不需要国家的战略。如亚当·斯密所言，市场竞争意味着每个人都专门从事自己最擅长的工作以使收益最大化，同时让他人去完成他们自己更擅长的工作。任何企业家，如果不按照比较优势选择生产和交易，一定会失败。甚至普通人也知道利用自己的比较优势，只有傻子才会违反比较优势。瞎子说书、盲人按摩，就是利用比较优势的典范。

林毅夫认为比较优势是由要素禀赋决定的。但看看各国的进出口结构，绝大部分具有比较优势的产业与要素禀赋没有关系。要素禀赋决定论假定资本和劳动力（包括人才）在国家之间是不流动的。在资本和人才流动的情况下，要素禀赋的重要性即使不会消除，也会大大降低。按照要素禀赋决定比较优势的理论，18世纪的英国绝对不应该发展棉纺织业，因为英国的土地不适合生产棉花，英国种植的棉花质量很低；20世纪50年代的日本也不应该发展钢铁业、汽车和电子产业；20世纪60年代的韩国也不应该发展汽车产业；高科技和农业也不会成为以色列的优势产业；浙江的义乌也不会成为世界小商品集散地。

要素禀赋之所以不重要，是因为现实中的比较优势是动态的，是一个学习和实践的过程。这就像林毅夫和我今天被称为经济学家，并不是我们的先天禀赋决定的，而是我们自身学习的结果，至少对我是这样。动态比较优势主要是企业家创造的。或者说，企业家才是最重要、最稀缺的资源。但林毅夫完全忽略了企业家在决定比较优势上的重要性。

让我举两个例子说明这一点。第一个例子是英国的棉纺织业。英国没有棉纺织业的资源禀赋，但棉纺织业成为英国工业革命的主导产业，这是英国企业家从无到有创造出来的，这些企业家包括发明飞梭的约翰·凯，发明纺纱机的约翰·怀亚特，发明多轴纺纱机的哈尔格里，发明走锭精纺机的塞缪尔·克朗普顿，发明机械纺纱机和现代工厂的理查德·阿克赖特，等等。当然，这里确实应该给英国政府记上一“功”。英国政府1700年颁布禁令，禁止从印度、中国和波斯进口棉织品；1719年又颁布禁令，进一步禁止一切住在英国的人买卖、穿戴或拥有棉织品，如有违犯，对私人处以5英镑罚款，对商人处以20英镑罚金。禁令的目的是保护毛纺织业，不是保护棉纺织业！但歪打正着，保护出一个强大的棉纺织业！

第二个例子是美国和韩国的汽车业。汽车不是美国人发明的，在1920年之前，汽车市场的领头羊是德国和法国，但1933年全球汽车产量的73%来自美国，德国和法国分别仅占4%和8%。美国之所以能超越德国和法国，很大程度上要归功于亨利·福特发明的自动化生产流水线，与美国的要素禀赋没有关系。

韩国汽车业的比较优势是现代汽车创始人郑周永这样的企业家创造的，郑周永原来是个汽车修理工。林毅夫认为，韩国发展汽车是违反了比较优势，因为韩国当时的要素禀赋结构不适合发展汽车产业。他的结

论是韩国由此失败了。他的文章写于2001年，当时东亚金融危机后，韩国的汽车业处于困难时期。但韩国现在是世界第四大汽车出口国，汽车出口占到总出口收入的8%，不知林毅夫现在又如何解释？他的基本论证方法是：如果成功了，就是因为利用了比较优势；如果失败了，就是因为违反了比较优势。但他没有预料到的是，那些在他写文章的时候看起来失败的例子后来又成功了。

林毅夫认为，中国过去30年的经济成功是因为中国从赶超战略转变为“比较优势战略”的结果。这与事实不符。中国过去30年的发展确实与利用比较优势有关，但这是经济自由化、市场化、民营化和国际化的过程中，企业家自发行动的结果，与政府发展战略无关。但林毅夫似乎并不赞同自由化、市场化和私有化。他最近发表文章说：“中国道路的成功秘诀，就在于打破新自由主义所谓自由化、私有化、市场化的神话。”就我所知，自20世纪80年代以来，中国政府制定了许多产业政策，但并没有制定过什么“比较优势战略”。乡镇企业是利用比较优势的典型例子。20世纪90年代初，乡镇企业生产的劳动密集型产品就成为重要的出口产品。但至1992年前，中央政府部门一直在打压乡镇企业，因为乡镇企业“高耗能、高污染、低效率”。国家计委曾明令禁止把重要生产资料卖给乡镇企业，禁止给乡镇企业发放贷款。1989年开始的经济调整，也把乡镇企业作为主要的整治对象。外资出口占到中国出口的一半。外资来中国就是利用比较优势，这只需要开放，不需要产业政策。

以上这些以及许多许多例子都证明：比较优势是市场中的企业家创造的。天然的比较优势几乎可以忽略不计，因为只有地理是不可改变的，其他都在随着发展变化。如果想利用比较优势，自由市场加企业家就足够了。利用比较优势不需要国家战略，除非每个人都是傻子。但如果每个人都是傻子，那制定战略的官员怎么会聪明呢？事实证明：凡是政府能看清楚的，自由市场上的企业家早就看清了；凡是自由市场上企业家看不清楚的，政府更不可能看清。产业政策一是模糊企业家的眼睛，二是勾引企业家寻租，弊大于利。

如果想违反比较优势，那倒需要国家战略。看一下历史，政府制定的政策大部分都是违反比较优势的。日本的产业政策是备受推崇的，但日本政府是把具有较高收入弹性的产业作为目标，如机械、电子和汽车，而不是日本具有相对优势的产业，如纺织业。在20世纪70年代，日本政府开始把高科技产业作为目标以保证日本在技术发展中处于前列，与日本的要素禀赋无关。（迈克·波特等《日本还有竞争力吗？》第33页）

解决“比较优势战略理论”逻辑矛盾的唯一办法是，林毅夫讲的比较优势不是市场上表现出来的比较优势，而是按他自己判断的比较优势。他理论中的比较优势是由要素禀赋决定的。但他又说要素禀赋和比较优势是通过市场价格表现出来的。如果不是他自己判断的比较优势，而是市场上表现出来的比较优势，那他的战略就是跟随市场走。他既要政府引领市场，又要政府跟随市场。林毅夫的原话是这样的：“要想使企业自

发进入和选择符合要素禀赋结构的产业和技术，该经济的价格体系就必须反映要素的相对稀缺性，而只有竞争性市场才能做到这一点。”（《新结构经济学》第23页）除了政府有权力扭曲价格，还有谁有能力扭曲价格呢？既然竞争性市场决定的价格体系就能反映比较优势，为什么还要政府告诉企业家比较优势是什么？林毅夫是不是认为，在市场中的企业家读不懂市场价格信号，只有政府官员和专家能读懂价格信号？

林毅夫“增长甄别法”的谬误

为了制定产业政策，林毅夫提出一个六步骤的“增长甄别法”。其中第一步，也是最关键的一步是：发展中国家的政府应该确定一份贸易商品和服务的清单。这些商品和服务应满足如下条件：在具有与本国相似的要素禀赋结构，且人均收入高于本国约100%的高速增长国家中，这些商品和服务生产已超过20年。

我按照林毅夫的标准找出了不同年份值得中国模仿的候选国家，让我们看看是怎样一个情况。根据世界银行提供的数据，按照当年汇率计算，比中国人均GDP高80%～120%的国家，1980年有科摩罗（400.3美元）、贝宁（378.0美元）、尼日尔（420.7美元）、塞拉利昂（356.6美元）、中非共和国（350.5美元）、苏丹（398.4美元）、冈比亚（398.9美元）、多哥（417.7美元）、加纳（411.5美元）。1990年有印尼（630.7美元）、亚美尼亚（636.7美元）、阿尔巴尼亚（636.7美元）、乌兹别克斯坦（651.4美元）、科摩罗（602.3美元）、吉尔吉斯（608.9美元）。2000年有汤加（1926.7美元）、秘鲁（1967.2美元）、赤道几内亚（1979.3美元）、阿尔及利亚（1757.0美元）、约旦（1774.1美元）、苏里南（1855.8美元）、马其顿（1875.1美元）、泰国（2016.0美元）、纳米比亚（2059.4美元）。2010年有哈萨克斯坦（9070.7美元）、马来西亚（9069.0美元）、苏里南（8430.9美元）、帕劳（8979.0美元）、墨西哥（8861.5美元）、加蓬（9312.0美元）、罗马尼亚（9069.0美元）、黎巴嫩（8763.8美元）。按照购买力平价计算，比中国人均GDP高80%～120%的国家，1990年有巴基斯坦（3057.0美元）、尼加拉瓜（3019.9美元）、喀麦隆（2768.3美元）、洪都拉斯（3205.3美元）、马其顿（2763.1美元）、哥斯达黎加（3220.5美元）、马绍尔群岛（3020.6美元）、乌兹别克斯坦（3031.5美元）、吉布提（3112.4美元）、尼日利亚（3030.5美元）、毛里塔尼亚（2815.7美元）。2000年有厄瓜多尔（7387.6美元）、斯威士兰（6853.4美元）、多米尼加（8048.6美元）、约旦（7742.5美元）、白俄罗斯（7299.6美元）、埃及（7556.7美元）、秘鲁（6506.6美元）、斐济（7070.1美元）、突尼斯（7727.9美元）、伯利兹（6953.8美元）、萨尔瓦多（6424.9美元）。2010年有智利（19357.5美元）、安提瓜和巴布达（20567.4美元）、乌拉圭（17082美元）、圣基茨和尼维斯联邦（20478.7美元）、拉脱维亚（17983.1美元）、罗马尼亚（17354.8美元）、伊朗（17354.8美元）、克罗地亚（19988.8美元）、塞舌尔（20365. 1美元）、古巴（18433.9美元）。设想我们分别在1980年、1990年、2000年和2010年为中国制定产业政策，林毅夫

能否告诉我们，这些候选名单中，有哪些国家值得效仿？林毅夫可能会辩解说这些国家与中国的要素禀赋结构不同。按照要素禀赋结构的标准，中国的人口规模与印度最接近，但印度的人均GDP比中国还低，当然不值得学；中国的土地面积与美国、加拿大和俄罗斯最接近，但美国和加拿大的人均GDP比中国高太多，没有办法学，而俄罗斯在林毅夫眼里已经是失败的典范；按照文化禀赋的相似性，中国应该向日本和韩国学，但这两个国家的人均GDP又比中国高太多了。林毅夫说中国经济应该“沿着新结构经济学所指出的路线增长”，我不知道新结构经济学给我们指出了什么路线！

事实上，像中国这么大的国家，各地差别很大，谈某个地区的比较优势也许有意义，但谈整个国家的比较优势没有什么意义。中国各地之间的差异甚至远大于某些地区与外国的差异。即使一个省内，各地之间的差别也很大。如陕西省的陕南、关中和陕北就完全不同。中国土地稀缺？那你去西部看看，那里大片土地荒无人烟。中国劳动力过剩？人口最密集的东南沿海地区劳动力不足，需要从内地招募。这就显示了企业家的重要性。离开企业家谈比较优势，是没有意义的。

林毅夫“六步骤增长甄别法”的错误在于，他把经济增长和产业结构变化看成是一个完全线性的演化，每个国家的发展都只能沿着同样的轨迹行进，不可能超越。就像一个人读完小学读初中，读完初中读高中，然后再上大学。基于这样的认识，林毅夫认为后发国家的政府有能力制定产业政策也就不奇怪了！

但全球化和技术进步决定了产业发展不是线性的，在任何时点上，一个国家究竟发展什么产业，取决于企业家的判断。甚至落后地区的一些产业也值得先进地区学。比如，当哥伦布发现美洲时，美洲大陆整体上比欧亚大陆要落后得多，但欧亚大陆还是从美洲大陆引进了玉米和土豆种植。幸运的是，企业家不会按照林毅夫提出的“增长甄别法”决定该做什么。当然，如果政府一定要用产业政策主导发展过程，林毅夫的“六步骤增长甄别法”也许是有用的指南，尽管其后果可能是灾难性的！

林毅夫：产业政策与国家发展——新结构经济学的视角

本文根据林毅夫教授在第72次【朗润·格政】产业政策思辨会上的发言整理，已经林毅夫教授本人审阅。

在对话开始之时，有必要对产业政策做个清晰的定义，否则很容易各说各话，没有交集。新结构经济学根据学界普遍接受的定义，认为凡是中央或地方政府为促进某种产业在该国或该地发展而有意识地采取的政策措施就是产业政策，包括关税和贸易保护政策，税收优惠，土地、信贷等补贴，工业园、出口加工区，R&D中的科研补助，经营特许权，政府采购，强制规定（比如美国政府规定的在某个特定期限前汽油中必须包含多少比例的生物燃料）等。但不是每个产业政策把这些措施都包含了，有的产业政策只涉及其中的一个，有的涉及两个或更多。只要针对特定产业会影响该产业发展的政策都叫产业政策。

根据在国际上非常有影响的剑桥大学张夏准教授在其获得多个奖项的名著《上了楼房踢掉楼梯》（Kicking Away the Ladder）一书中的研究，从16、17世纪英国追赶荷兰，19世纪中叶以后美国、德国、法国追赶英国，到二战后日本、亚洲“四小龙”等成功跨越低收入、中等收入进入到高收入的经济体，在追赶过程中政府都用了关税保护、补贴等产业政策来扶持国内幼稚产业的发展，他认为现在有些发达国家反对发展中国家使用产业政策来支持新产业的发展是一种过河拆桥的行为。

同样地，由斯宾塞和索罗两位诺奖获得者领衔的经济增长委员会在2008年发表的《增长报告》（The Growth Report），对13个在第二次世界大战以后取得了年均7%以上、持续25年或更长时间发展的经济体的研究发现，这13个经济体的共同特征是：开放，宏观稳定，高储蓄率、高投资率，有效市场，积极有为的政府，也就是这些经济体也都采用了产业政策来促进经济的发展。加 入 会 员 微 信 dedao555

实际上，不仅成功追赶的经济体使用了产业政策，发达国家也还在继续使用产业政策。以美国为例，作为高收入国家，其产业、技术是在世界最前沿，因此美国要想拥有新技术、新产业，必须靠自己研究和发明（R&D）。根据Mazzucato（马祖卡托）在《企业家型政府》（The Entrepreneurial State）一书中细致的经验研究发现，现在美国在世界上领先的航天、信息、生化、纳米、医药产业，早期的新产品、新技术开发所需的基础科研都是政府支持的。以大家津津乐道的乔布斯为例，1976年推出的苹果I型计算机是建立在20世纪60年代和20世纪70年代以美国政府的公共资金支持的计算技术的研发成果上，2001年，推出的iPod和其后的iPhone也是建立在政府资金支持而研发出来的卫星定位、声控和大规模储存等新技术上的，乔布斯的天才在于把这些新技术组合开发成消费者喜爱的新产品。值得一提的是苹果公司在未上市之前，除了得到风险投资的资金之外，也得到美国小企业局50万美元的风险股本

投资。同样，谷歌核心的计算技术也是来自于政府资助的研究项目。并且，美国直到现在也还继续支持研发，2013年，美国R&D的投入中，有接近40%来自政府的资金，来自企业的占60%。OECD的其他发达国家也是这样，有的多达80%，少的也有25%的R&D投入来自于政府。企业的R&D投入主要用于开发新产品、新技术，因为新产品、新技术可以申请专利。但是开发新产品、新技术所依据的基础科研由于投入大、周期长、风险高，企业家不愿意投入，如果政府不投入，企业新产品、新技术的开发也就成了无源之水无本之木，就不会有像比尔·盖茨或乔布斯那样车库里的创新企业家。

政府能用于支持R&D的钱是有限的，不能什么基础科研都支持，政府对基础科研资金的配置，就决定了这个国家会发展哪种新产业和新技术，这种选择性配置也是一种产业政策。所以，只看到企业家发明新产品、新技术的贡献，而没有看到政府在企业新产品新技术开发之前所投入的基础科研的作用，这是只看到冰山露出水面的一角，而没有看到冰山在水面下厚厚的冰层，认为在现代市场经济中技术创新和产业升级只要企业家，不需要政府发挥作用的观点是对现代新技术新产业创新特性的无知。

但是，因为二战后许多发展中国家使用了产业政策，经济发展绩效却很差，即便在成功的经济体中，包括美国、日本和亚洲“四小龙”等，也有许多产业政策是失败的，因此，很多经济学家反对产业政策。可是，从上面引用的研究中可发现：尚未见不用产业政策而成功追赶发达国家的发展中国家，也尚未见不使用产业政策而能继续保持领先的发达国家。因此，不能因为大多数产业政策是失败的，就所有的产业政策都反对。如果这样做，就是把婴儿跟洗澡水一起倒掉。

为何需要产业政策

有效市场与有为政府在经济发展中缺一不可，这是我的一贯主张。现在国内经济学家中讲政府作用的人比较少。结果媒体报道上就卡通化，突出我重视政府作用的观点，结果以讹传讹，张维迎教授就成了市场派，我变成了政府派，认为张维迎教授主张经济发展要靠市场，我则主张经济发展要靠政府。这种看法其实是不正确的、不全面的。

刚才提到，增长委员总结了13个快速发展经济体的五大特征。斯宾塞教授在发表了《增长报告》以后常讲这五种特征只是经济发展成功的药材，不是药方。其实是有药方的，药方就是按照新结构经济学所建议的按照要素禀赋结构所决定的比较优势来发展经济。按照比较优势发展有两个制度前提：有效的市场和有为的政府，这两个就是《增长报告》中所总结的成功经济体的第四个和第五个特征。如果按照比较优势来发展结果会怎么样？当然是开放经济，符合比较优势的就多生产并且出口，不符合比较优势就少生产并进口，那不就是开放经济，而且在产业升级、技术创新的过程当中，后发国家还有后发优势，可以靠模仿、引进、消化来取得新技术、发展新产业，这就是《增长报告》成功经济体

的第一项开放的特征。按照比较优势发展的话，宏观经济也会相对稳定，为什么会相对稳定？因为产品有竞争力，而且不需要政府补贴，在这种状况之下经济有竞争力，内生的危机会比较少。如果遭遇到国际危机的冲击，因为政府的财政状况好，外汇的储备比较多，所以进行反周期政策的能力也比较强，因此，宏观会比较稳定，这是《增长报告》中成功经济体第二项宏观稳定的特征。第三项特征，高储蓄、高投资前面已经讨论过了，如果按照比较优势发展能够创造最大的剩余，而且投资的回报率会最高，因此，资本的积累会最快，储蓄最高，投资最大。所以，实际上经济发展成功是有药方的，这个药方就是按照要素禀赋所决定的比较优势发展经济。

按照新结构经济学的理论，在有效的市场中，政府必须发挥有为的作用，来克服在经济转型升级中的外部性和协调的问题。政府的资源和执行能力是有限的。按照“华盛顿共识”，新自由主义的看法，政府应该把全国的基础设施都建设好，把全国的各种法制、营商环境都完善好，不应该对任何地区或产业有偏向，认为把这些工作做好了，新产业和新技术就会自发地涌现。这种想法意愿是好的，但是有一个问题，发展中国家基础设施普遍不好，要把全国的基础设施都完善，有那么多资源吗？如果没有那么多资源，就必须按毛主席所讲的，集中优势兵力打歼灭战，按产业发展的需要把一个局部区域搞好，降低其交易费用，那个区域经济就能够快速发展，然后，星星之火可以燎原，从一点发展，带动全面发展，这是个很实事求是的哲学思想。

这种策略性地使用资源，必须了解要发展什么产业，这些产业所需要的软硬基础设施有哪些？在哪儿建立工业园合适？这种针对特定产业在特定地区提供因势利导措施的举措就是所谓的产业政策。从历史经验来看，我没有发现没有产业政策而取得成功的国家，当然更多的是，实行产业政策失败的国家。为什么？我发现绝大多数产业政策失败是因为违反比较优势，违反比较优势，有两种可能性：发展中国家违反比较优势，通常是过度赶超，想在资本极端短缺的情况下去和发达国家直接竞争发展资本技术密集的产业。发达国家的产业政策失败的原因正好是相反的，有些产业已经失掉比较优势了，比如农业或是一些加工业，为了维持就业，还给它很多支持，像在欧盟，每头奶牛每天可以得到两欧元的补贴。这两者都是违反比较优势的。违反比较优势的结果会怎么样？企业在开放竞争的市场中没有自生能力，就必须给予保护补贴，这就导致两个结果：一个是资源错误配置，一个是寻租腐败。在这种状况下，产业政策当然会失败。

从新结构经济学的角度来看，产业政策若想取得成功，就是要帮助企业进入到一个要素生产成本比较低的产业，也就是从要素禀赋结构来看是具有比较优势的产业。但国际上的竞争是总成本的竞争，总成本还包括交易成本。交易成本取决于交通基础设施、法治环境、金融服务等是不是合适。如果不合适，交易成本会特别高。因此，即使这个产业是符合比较优势，要素生产成本低，但交易成本太高，总成本也就太高，还是没有竞争力。这样的产业在新结构经济学中称为具有潜在比较优势

的产业。产业政策的目的是什么？产业政策的目的，就是把那些具有潜在比较优势，但因为交易成本太高，在国内外市场中还不具有竞争优势的产业，经由政府帮助改善基础设施和金融法制环境，把交易成本降低。如果能把交易成本降低，这个产业就能马上从具有潜在比较优势变成具有竞争优势，这是产业政策的目的。

中等收入国家的产业政策

对于像中国这样的中等发达国家，怎样来界定潜在比较优势。新结构经济学把中等发达国家的产业分成五大类：

第一类是追赶型产业。这类产业的技术水平跟国际上发达国家的产业还有差距。以中国为例，中国是按照联合国的标准唯一的一个各种产业部类都齐全的国家。但是，中国在2015年是8154美元的人均GDP，代表人均的生产力是8154美元的水平。美国是56421美元，德国是41955美元，日本是33223美元，韩国是28338美元。他们所在的行业我国都有，但是我国相同行业的劳动生产力水平比较低，代表技术和附加值的水平比较低。我国的产业实际上还是在追赶的阶段。这类产业就是追赶型产业。

第二类是领先型产业。有些产业发达国家已经失掉比较优势而退出，我们的产业在国际上已经处于领先或接近领先地位，像家电、摩托车等产业即是。

第三类是退出型产业。这些产业过去符合比较优势，现在由于资本积累、工资上涨失去比较优势，像劳动力密集的出口加工产业，需要退出。

第四类是“弯道超车型”产业。由于现代科技的特性，有些产业的新产品新技术的研发周期短、以人力资本投入为主，像互联网、移动通信设备，它的研发以人力资本为主，而且周期特别短，像雷军的小米手机，100多人的团队半年一年就研发出来了。它的研发以人力资本的投入为主，我国具有创新才能的人力资本跟发达国家其实没有多大的差距，我国跟发达国家的差异主要是在物质资本上，而且，我国有13亿人口，具有产业类别齐全和广大的国内市场，对这一类型的产业，我国可以实现弯道超车，跟发达国家直接去竞争。

第五类，战略型产业即国防安全产业。这类产业跟“弯道超车型”产业正好相反，资本投入特别大，研发周期特别长，不符合我国的比较优势，其存在是为了国防安全的需要。

这五大类产业所需要的产业政策是不一样的。对于第一大类，历史上所有成功的国家在追赶期都有产业政策，它的产业政策有一个共同特性就是以要素禀赋的结构相似、人均收入水平的差距为一两倍、发展快速的国家的成熟产业为追赶的对象。产业政策基本上是帮助国内企业进入这些作为参照系国家的成熟产业。反过来讲，发展中国家失败的产业

政策，是以人均收入水平差距太大的国家的产业为追赶的目标。为什么要找一个要素禀赋结构接近、收入水平差距也不大、发展快速的国家的产业作为参照？要素禀赋结构相似、发展程度差距不大，比较优势也就会相似。这里如果是资源土地密集型，就必须有那种自然资源。如果是一般制造业，自然资源是不重要的，只要看资本跟劳动的比例就可以了，这是第一点。第二点，如果一个国家，能够维持20年30年的快速发展，那就代表这个国家的产业基本符合比较优势，如果不符合比较优势，就不能够维持20年30年的快速发展。如果它的产业在发展过程当中符合比较优势，但经过20年30的发展，资本积累会很快，原来符合比较优势的产业就要逐渐失掉比较优势，这样，如果要素禀赋结构相似，作为参照系的国家失去比较优势的产业，正好成为追赶国家的具有潜在比较优势的产业。

新结构经济学根据上述思路提出了“增长甄别和因势利导”的两轨六步法。第一轨，甄别什么是具有潜在比较优势的产业；第二轨，根据这个产业中企业降低交易费用的需要，因势利导，改善软硬基础设施，使其成为具有竞争优势的产业。

第一步就是找到那些高速增长，要素禀赋结构相似，人均GDP比国内高一两倍，或是20年前人均GDP在同一个水平的经济体，它的成熟的可贸易产品是什么，那些成熟的可贸易产品很可能就是这个国家具有潜在比较优势的产业。这一点非常重要，可以避免两种错误：第一种是政府太冒进，第二种是政府被国内的企业所绑架，因为国内的企业有可能为了寻租，就跟政府讲某个产业非常重要，没有它就没有现代化，但它其实是违反比较优势的，这样政府就必须给予大量的保护补贴，即使把它建立起来，企业在开放竞争的市场中还是没有自生能力，那些保护补贴就必须一直存在。所以，要避免这两种错误。

第二步，如果已经有了一个具有潜在比较优势的产业的列表，那再来看国内有没有一些企业已经发现了这个机会，自发进入了，如果有，照理说，要素生产成本会比作为参照系的国家低，但为什么在国际上，不能跟作为参照的国家竞争？如果是技术水平较低，可以帮助企业到海外并购有高技术的企业，或到海外设立研发中心雇用具有高技术的人才开发新技术、新产品；如果是交易费用太高，政府就应该分析原因然后把造成交易费用高的一些软硬基础设施的瓶颈消除掉，帮助企业把交易费用降低下来。

第三步，如果国内没有企业进入这些产业，或是从事出口的企业很少，那么政府可以招商引资把作为参照系的国家的企业吸引过来。照理，这里生产要素生产成本比较低，作为参照系国家的企业会有积极性来，但现在为什么不来呢？很可能是不了解这个国家，或者这个国家的交通基础设施、营商环境不好，交易成本太高，在这种情况下，政府要做的就是招商引资，同时改善交通运输、营商环境等，把交易费用降下来。另外，也可以在国内设立孵化器来培育这些产业。

第四步，每个国家都可能有一些特殊的禀赋，这些禀赋可能生产出作为参照系的国家所没有、但在市场上有需求的产品，例如一些中药和农副产品。另外，现在的技术变化太快，有很多技术、产业，20年前根本不存在，如果国内的企业发现了新技术、新产业带来的机会，并且表现出获利的能力，在这种状况下，政府应该针对这些产业帮助企业把交易成本降下来，让它能够发展得更好。这里最明显的例子是20世纪80年代，印度的信息服务业。20世纪80年代之前，是没有信息外包服务业的，但20世纪80年代的时候，印度的一些企业家，发现了可以帮美国的企业做信息外包，刚刚开始的时候，是用卫星通信，所以交易成本很高，后来印度政府发展光纤通信，交易费用大量下降，印度的信息服务业就变成印度最大的、最有竞争力的产业。

第五步，发展中国家一般交通基础设施和营商环境不好。如果有能力把全国都改善就最好也最理想，但实际上，政府的资源有限。在此约束下，政府可以用集中力量办大事的方式，设立工业园或者经济特区，集中力量把工业园、经济特区里做好，让具有潜在比较优势的产业可以很快地发展起来成为具有竞争优势的产业，并且用这种方式也可以很快形成产业集群，进一步降低交易费用。

第六步，就是对先行企业进行外部性的补偿。外部性补偿可以是给予税收优惠，在有资本管制的国家，可以让先行企业优先得到外汇以进口机器设备；在有金融抑制的国家对要优先发展的产业，可以让先行企业优先得到贷款。这种优惠和20世纪五六十年代许多发展中国家按结构主义的进口替代产业政策的保护补贴有何差异？结构主义的产业政策想要发展的产业是违反比较优势的，企业是没有自生能力的，所以需要大力度的保护补贴，而且，即使把它建立起来，还要长期保护补贴。新结构经济学因势利导的产业政策，所要帮助的企业是有自生能力的，政策优惠只是解决外部性问题，这种优惠通常数额少，而且是一次性或者是短期的。

上述是追赶型产业的产业政策。

对于国际领先型产业，政府的产业政策应该如何来做？国际领先型产业的新产品、新技术必须自己研发。发达国家因为所有的产业技术都是国际领先的，所以，所有的产业都必须自己研发新产品、新技术才能获得技术创新、产业升级。发达国家的研发是怎样做的？研究的产出基本上是一个公共产品，所以在发达国家的研究基本上是国家扶持的。像美国的国家科学基金、国家健康研究院，由他们提供资金来支持基础研究，研究出来的成果属于公共知识，各个企业再根据这些知识，去开发新产品、新技术。发达国家能够用来支持研究的资源是有限的，所以，也必须对要支持的基础研究有所选择。也就是说，在配置这些基础研究资金的时候，必须针对这些基础知识的突破对新技术、新产品的开发有多大的帮助，这些新技术、新产品对经济的发展有多大的贡献来决定基础科研资金的配置。所以，发达国家并不是没有产业政策，只不过它的产业政策和追赶型产业政策中政府发挥作用的地方不同。那么，我们作

为发展中国家，有些产业在国际上已经处于领先地位了，这些产业同样必须有产业政策的支持，政府要做的是支持这些产业新产品、新技术开发有关的基础研究，来帮助这个产业中的企业能够比较好地开发新产品、新技术。另外，也可以跟发达国家一样，以专利、政府采购等来保护知识产权和帮助企业迅速扩大新产品生产的规模。国际领先型的产业其产品的市场是全世界，我国政府也可以像发达国家那样，给予企业在开拓国际市场上必要的帮助，如利用高访推销产品、提高产品认知度，提供企业在海外设厂和开拓销售渠道时所需的人才培训、资金支持、领事保护等。

对于退出型产业，这个产业已经不符合比较优势，应该退出。怎么退出？除了跟国防安全有关的，可以提供人才培训的职业教育，帮助一些有条件的企业进入到经营品牌、产品设计、市场渠道管理的微笑曲线的两端；对于绝大多数加工的企业，帮助他们转移到海外生产成本比较低的地方，可以用国内现在常讲，抱团出海，帮助接受国筑巢引凤、招商引资，使这些加工企业迅速创造第二春，将国内的GDP变为GNP。另外，对要退出去的工人，可以给予再培训，让他们有能力转移到其他行业去。

对于“弯道超车型”的产业，政府可以设立一些“梦想小镇”，“孵化基地”把人才引进来，并且引进风险资本，加强知识产权保护等以支持大众创业、万众创新。

对于国防安全型的产业，因为它违反比较优势，这种产业只能由财政给予支持，在计划经济时代，由于赶超的力度太大，所以财政上没有办法直接补贴，只能靠扭曲各种价格信号来给予间接性的补贴。现在国防安全产业在整个产业中的比重其实已经很小，应该由财政直接给予补贴。补贴的方式可以是财政直接拨款支持投资和生产，或是用政府采购产品的方式来补贴。

总之，新结构经济学根据一个国家或地区现有产业和世界产业前沿的差距，给政府在产业政策的制定上提供了一个分析框架，帮助政府发挥因势利导的作用，助推经济的快速发展。除了跟国防安全有关的战略性行业外，新结构经济学的产业政策不是政府主导，而是因势利导，也就是企业已经自己发现了机会，自发愿意进入这些产业，政府帮助这些企业家克服外部性和软硬基础设施的完善的协调问题，以使具有潜在比较优势的产业迅速变成竞争优势。新结构经济学产业政策中政府对特定产业的软硬基础设施的相应完善，理应推向全国，但因资源和执行能力有限，因此，只能像毛主席所说的“集中优势兵力打歼灭战”，其目的则像邓小平所说“让一部分地区、一部分人先富起来，以带动全面富裕”。

对于张维迎教授的若干回应

1.转型经验。中国改革转型成功的原因确实是往市场方向走，中国的产权确实越来越清晰，经济越来越自由，跟国际经济接轨越来越紧

密。但是，不能像张维迎教授那样，把中国转型取得的稳定和快速发展简单归结为推行了市场化、私有化、自由化、国际化。在20世纪90年代的时候，不少社会主义国家跟我们同样处于转型阶段，他们在这四化方面推行的比我们彻底，但是他们遭遇了经济崩溃、停滞和危机不断。我国的成功是因为推行了务实的渐进双轨的改革，在20世纪八九十年代，西方主流学界主张社会主义国家要从计划经济向市场经济转型应该采用“休克疗法”，同时推行市场化、私有化、自由化、国际化，认为“休克疗法”会给转型中国家带来“J”形的增长，也就是在初始阶段经济稍微下滑后会迅速地反弹并高速增长。他们同时认为渐进双轨的转型是最糟糕的转型方式，对这种转型绩效的差异我在《中国的奇迹》《经济发展与转型》《解读中国经济》等著作，以及最近写的《华盛顿共识的再审视》《不能简单照搬西方理论》文章中进行了分析。

另外，我对新自由主义的批评主要有两点：一是新自由主义经常把目标当手段，忽视了问题存在的原因，只看到转型中国家政府对市场有各种干预和扭曲，以为把这种扭曲取消掉，经济就会发展好。其实，许多干预和扭曲是为了保护补贴计划经济时代遗留下来的违反比较优势的不具有自生能力的大型国有企业的生存需要，在自生能力的问题未解决前，取消保护补贴，不仅会造成大量破产、失业、社会不稳定的问题，而且，这些大型企业许多和国防产业有关，这些企业倒闭了会影响国防安全。于是，在取消原来的保护补贴后，为了社会稳定和国防安全而需要给予更为隐蔽的、更没有效率的保护补贴，这实际上是俄罗斯和东欧在转型中发生的问题。二是新自由主义只重视市场的作用，而忽视了政府的作用，实际经济转型要成功和要发展好，市场和政府两者不能偏废，这也就是为何我提出“有效市场”和“有为政府”的原因。

最后，我同意维迎所说的“历史不是一块白板”不可能一个模式可以适用于所有国家。但是，他认为苏联的计划经济实行了70年，我国的计划经济实行了20多年，所以，苏联只能使用“休克疗法”的看法是说不通的。计划经济推行的历史越长，扭曲越深，越需要的是一种渐进的改革，而非“休克疗法”的改革。就像病人病得越重，身体越虚弱，越需要温和渐进的方法来治疗，而不是“休克疗法”。

2.新古典。张维迎教授认为新结构经济学是新古典理论的运用，这是他混淆了新古典的理论和新古典的分析方法。新古典的分析方法是假定所有的决策者，包括政府、企业家等，在需要做选择的时候会根据所要达到的目标、给定的资源下可能有的选择方案来选择该决策者所认为的最好的方案的一种分析社会经济现象的方法。新古典的理论，包括新结构经济学的理论，都是经济学家使用这种方法来分析所观察到的社会经济现象背后的因果逻辑所得到的结果。但是，任何理论都是“刻舟求剑”，只有在给定条件下才成立的。目前的新古典经济学理论，尤其是教科书上的理论，绝大多数是总结于发达国家的经验，以发达国家的发展阶段和条件为暗含的前提，发展中、转型中的国家的条件与此不同，而且，现有的新古典经济学理论，缺乏“结构”的概念，或更准确地说，是把发达国家的结构作为唯一的结构。因此，运用于发展中国家经常会

有“淮南为橘淮北为枳”的局限性。所以，我反对直接搬用现有的新古典经济学理论，而主张根据发展中国家、转型中国家的条件，自己来观察现象，了解其背后的因果逻辑，提出新的理论来解释现象，新结构经济学是这种努力的初步成果。

3.比较优势战略理论。张维迎教授认为新结构经济学主张政府根据比较优势来因势利导产业升级是逻辑不自洽的。他认为：“根据比较优势是个人的事情，企业的事情，不是国家的事情。国际贸易本质上是个人之间的贸易、企业之间的贸易，因为国家不会做交易，除非是计划经济国家。因此，分析比较优势的好处完全没有必要涉及国家”。这是张维迎教授对理论的片面理解，企业按照比较优势选择产业只能使其要素生产成本在国内国际市场中具有优势，但是，市场的竞争不是要素生产成本的竞争，而是，包括交易费用在内的总成本的竞争。交易费用决定于企业组织生产所需的软硬基础设施是否合适，后者的完善超乎企业自己的能力范围，需要政府来帮助解决，否则比较优势只能成为潜在的比较优势，不能使该产业成为在国内国际市场上具有竞争力的产业。例如，在劳动密集型的加工业中最重要的要素生产成本是工人的工资，非洲国家的工资水平低的只有我国的十分之一，高的也只有我国的五分之一，但是，非洲国家在劳动力密集型加工业上无法和我国竞争，就是因为软硬基础设施不完善，交易成本太高。所以，不能因为提倡比较优势的李嘉图在其理论模型中没有提到交易费用就认为在现实经济中不存在交易费用，政府就无须为具有比较优势的产业解决软硬基础设施来降低交易费用，使其变成具有竞争优势的产业。显然，张维迎教授认为新结构经济学所提倡的按比较优势来发展产业的战略“逻辑上是不能自洽的，经验上是不符合事实”的论断，是他生搬硬套理论的结果。

张维迎教授还认为新结构经济学的增长甄别于因势利导的六步法的错误在于，“把经济增长和产业结构变化看成是一个完全线性的演化，每个国家的发展都只能沿着同样的轨迹行进，不可能超越”。显然这也是张维迎教授没有完全理解六步法的结果，在上面介绍的六步法中第四步是企业发现了新技术、新产业所带来的机会，这种产业是作为参照系的国家中不存在的，所以，不是只能沿着作为参照系国家的产业发展轨迹行进不能超越。

4.人的无知。张维迎教授强调，未来是看不清楚的。对发达国家来说，其技术和产业已经是在世界最前沿的了，下一个新的产业和技术会是什么，我同意确实是难于预先料定的。但是，对于发展中国家而言，技术创新和产业升级，例如前面五种产业划分中的追赶产业，是有许多信息可以参考的，并非是无知的。最近华为的老总任正非说过，过去华为的发展相对容易，因为是在追赶，有参照系；现在华为的手机和电信设备已经是世界最好的，下一步怎么走就不清楚。但是，对于世界最前沿的产业和技术下一步如何发展，也不能因为充满不确定性，政府就撤手不对R&D中的R提供支持，如果不支持R，也就不会有企业的D。这样的经济就不会有持续的技术创新和产业升级。所以，即使95%以上的基础科研投入是没有任何成果的，政府也不能停止对基础科研的支持。

5.企业家精神。张维迎教授认为只有企业家才有企业家精神，其实熊彼特讨论的企业家精神指的是发现各种新机会的能力并以创新的方式来掌握这种新机会的精神，不仅是企业家可以有，学者、官员也可以有。如果我们没有企业家精神，就不会到北大来办中国经济研究中心；如果我们没有企业家精神，也不会设法把中国经济研究中心升格为国家发展研究院。当然，政府官员也可以发挥企业家精神给产业转型升级提供因势利导的支持。

6.政府选择产业和补贴。维迎老是说我主张政府选择产业，不让企业家选择。我再次强调，在我的两轨六步法以及五种产业的划分当中只有一种产业是政府选择的，那就是涉及国防安全的战略型产业，其他产业都是企业家主动选择进入的，然后政府帮着解决他们自己解决不了的软硬基础设施完善的问题。他批评的那种靠补贴来发展产业的产业政策，也是新结构经济学所反对的产业政策，把新结构经济学所反对的产业政策加在新结构经济学上，然后来批评新结构经济学，不是没有好好读新结构经济学，就是故意栽赃。他认为我的产业政策含义太广了，我倒觉得是非常窄的，因为除了国防安全产业外，新结构经济学所主张的政府因势利导措施，这在给先行者提供激励补偿和解决软硬基础设施的完善问题，既不需要财政补贴，也不需要高关税保护或限制市场准入。

7.政府失灵。在谈为什么要有产业政策的时候，我确实谈到市场失灵，但是我同意也会有政府失灵，因此才会研究根据什么样的原则，可以减少政府失灵。尽管存在市场失灵，但我们不能因此说不要市场。同样的，也不能因为会有政府失灵，就说不需要政府。张维迎教授说新结构经济学假设政府是全知全能的，实际上新结构经济学没有这样的假设。

8.官员的激励。有为政府是一个理想的目标，但政府是不是一定有为是没有保障的，不排除政府的作为变成乱为。新结构经济学采用新古典的分析方法，假定每个人都是理性的。所谓理性就是追求自己的目标，而不是无私的仁爱型政府（benevolent state）。新结构经济学认为政府官员基本上追求两个目标：第一个目标是希望能够继续执政或是能够得到升迁。第二个目标是希望青史留名，让人家记住他是个好官。新结构经济学也进一步论证用什么方式能够让政府官员同时满足这两个目标，那就是给他所管的地区带来经济繁荣、社会稳定、人民生活幸福安康。倘若如此，老百姓会支持他，继续执政或升官没问题，也能青史留名。这种状况下政府官员的个人利益跟国家利益、社会利益是一致的。遗憾的是，尽管从亚当·斯密发表了《国富论》以来两百多年，许多经济学家做了大量研究，现有的西方经济学理论尚未有能够给予发展中国家的政府官员提供可以遵循的、能给他管辖的地区或国家带来经济繁荣的理论。新结构经济学希望能提供一个分析框架，让政府官员在追求自己目标的时候，能够给国家、给社会带来进步、繁荣。当然现在还只是初步的框架，我希望跟大家一起努力把它做得更丰富、更深入、更实用。

9.专利保护。张维迎教授认为，企业家的创新是为了垄断利润，但

是垄断利润能存在是因为有专利保护。如果没有专利保护，就不会有垄断利润，企业家就普遍缺乏创新的动力。强调企业家的作用是很重要的，但是也要把企业家精神发挥作用的制度条件研究清楚。张维迎教授认为我把专利保护定义为产业政策，其实我没有这样定义，因为专利制度不是针对特定产业。但是，企业家开发新产品、新技术拿到专利之前所依据的基础科研需要政府支持，我认为那种政府支持是针对特定产业的，是产业政策。

10.税收优惠。我主张发展中国家针对技术创新和产业升级，以及招商引资出台税收优惠政策，因为发展中国家大部分处于追赶阶段的技术创新、产业升级，对发展中国家来说是新的，但是，在世界范围内都是成熟的技术和产业，没办法给予专利。税收优惠不仅在发展中国家可以用，中国的企业如果到美国或其他国家投资，当地的政府也同样会提供各种税收优惠，力度不会比中国差。

11.基础设施。20世纪80年代新自由主义盛行以后国际上有一股思潮，认为企业家和市场能解决一切事情，包括基础设施也完全可以由企业来做，不需要政府插手。世界银行在1947年成立以后最大的部门是基础设施部，到2008年我到世界银行当高级副行长、首席经济学家时这一部门已经被裁消了。但是基础设施的初始投入非常大，回收周期非常长，很多因素是企业家控制不了的。在这样一个思潮的推动下，结果发现企业家只对一种基础设施有兴趣，那就是移动通信，因为移动通信收费很容易，并且有自然垄断的利润。对于其他的基础设施，像道路、电力、港口，企业家普遍不愿意投，导致整个20世纪80年代以后在发展中国家基础设施投资严重不足。直到现在，大部分发展中国家仍然到处面临基础设施的瓶颈，发达国家的基础设施也普遍老旧。张维迎教授认为市场失灵的理论是新古典范式的失灵，在他秉持的重视企业家作用的米塞斯-哈耶克范式中是没有市场失灵的。显然，张维迎教授是以理论来看世界，而不是以真实世界的现象来构建理论。

12.产业集群。张维迎教授认为产业政策必然失败，反对中国政府采用任何产业政策。中国政府有很多的产业政策，照此推论，中国经济发展必然失败。但是怎么解释中国能够维持这么长时间的稳定和高速发展？如果抛开书本到各个地方去走走看，会发现各地都有产业集群。在产业集群形成的过程中，企业家的作用当然是重要的，但是政府的因势利导的作用绝对不能忽视。我院张晓波教授研究了我国各个地方产业集群的形成，发现在产业集群形成过程当中有很多企业家解决不了的协调问题是靠当地政府来解决，产业集群才能够发展和壮大的。所以，虽然有很多失败的产业政策，但是，产业政策并不必然失败。

13.汽车产业。张维迎教授想用日本汽车产业来证明产业政策的无效。我想张维迎教授可能对日本经济历史不够了解。日本从二战以后对汽车产业一直是采用高关税保护的，而且有很严格的根据日本特殊国情而制定的各种技术标准。一个消费者即使愿意支付高关税来进口汽车，也难于拿到行车执照，这些都是产业政策。韩国也是这样的，20世纪80

年代、90年代，在韩国也很难看到外国车，也是因为有关税保护和准入限制。

张维迎教授指出我在2001年的文章中认为日本的汽车产业是成功的，而韩国的汽车产业政策是失败的，但现在韩国的现代汽车却风行全世界。其实，他没有仔细了解我那篇文章的分析，在那篇文章中我指出日本进入汽车产业政策的时候，日本的人均GDP已经差不多是美国的一半；韩国进入汽车产业政策的时候，人均GDP只有美国的20%、日本的30%。这种情况下韩国所需要的保护和支持措施就比日本多很多。这是为何日本的汽车产业有10多家都很成功，而韩国的汽车产业本来有三家公司，后来倒闭了两家，只剩下现代汽车一家。我在这篇文章中也指出，为什么中国跟印度从20世纪50年代就开始有汽车产业政策但最终失败呢？因为当时中国和印度人均GDP只有美国的5%。

就像张维迎教授指出的，美国的汽车产业的成功亨利·福特的贡献居功甚伟，但是美国的汽车产业也受到关税的高度保护。一直到20世纪60年代，美国进口汽车的关税税率高达50%。在这样的产业政策之下，企业家克服了早期的困难，从而发展起来。美国汽车产业成功的另一个原因是，19世纪末的时候美国的人均GDP已经达到英国的85%，实际上跟英国是同一发展阶段的国家，美国学习英国发展汽车产业是经济发展产业结构升级的需要。

上述这些国家汽车产业成功和失败背后的原因都符合新结构经济学的道理。

14.要素流动。张维迎教授认为要素可以流动之后，要素禀赋就不重要了。中国吸引了大量外资，但外资在投资中所占的比重并不高，最多的时候也就在10%到15%之间，中国的绝大多数投资来自国内的资本。此外，发达国家虽然资本相对丰富，但是发达国家的资本流动到发展中国家来是要利用发展中国家的比较优势，来获取更大的利润，他们不会把资本流动到使发展中国家的人均资本达到发达国家一样高的水平。所以资本流动并不改变一个发展中国家劳动力相对丰富的比较优势。

15.地区差异。张维迎教授提到，中国有些地区实际上已成为高收入经济体，有些还是中低收入经济体。我同意这样的观点。在这种状况下，我们不能实行全国一刀切的产业政策，而是应该根据各地不同的情形制定产业政策。我讲的五种产业的划分实际上就能满足这样的需要。

16.对标国家。张维迎教授列出了人均收入水平比中国高一倍或两倍的国家名单，但他忘了因势利导框架中选择参照系国家的另一个条件，那就是维持二三十年的快速发展。他列出的那些国家很多都是失败的国家。为什么要选择维持二三十年快速发展的国家作为参照系？有两个原因。一是如果能够快速发展二三十年，那么，这个国家大部分的产业必然是符合其比较优势的。二是如果能维持长时间的快速发展，资本积累一定非常快，有一些原来有比较优势的可贸易产业就会失掉比较优势，

这些产业就会成为后来者具有潜在比较优势的产业。

17.辩论的方式。我跟张夏准教授的辩论进行了四轮，每一轮都是写出来在杂志上发表。我很希望我跟张维迎教授的辩论不是口头的，因为，口头辩论不容易聚焦于逻辑和经验事实。写出来最好，通过文章，大家可以刀对刀、枪对枪、逻辑对逻辑、事实对事实，这样才能使真理越辩越清楚。

第二编　专家评述

詹姆斯·罗宾逊：产业政策和发展：政治经济学视角

哈佛大学政府学系教授

一、概要

本文将讨论产业政策对经济发展的作用，包含五个主要论点。第一，从理论视角来看，有充分理由相信产业政策可以在促进发展方面发挥重要作用。第二，显然能找到某些案例，证明产业政策确实发挥了这样的作用。第三，针对所有这些案例，也都能找到其他反例，表明产业政策失败了，甚至阻碍了发展（当然这种反事实论证是很复杂的）。第四，成功案例与失败案例之间的区别在于政策的政治角力上。产业政策能取得成功，是因为实施政策的当权者自己希望工业化能顺利完成，或者是因为政治体制所产生的激励迫使他们这样行动。

从上述四个论点推论出的第五个论点是，经济学家和国际组织必须改变他们对产业政策的思考方式。为真正促进一个社会的工业化，我们需要实证性理论来描述实现社会的特定政策选项所需的政治均衡。要提供扶持产业发展的政策建议，我们必须对这样的政治均衡有清晰的理解，并试图加以改变，或者在其生成的环境下开展工作。这是一条完全不同于以往的认识产业政策的思路。

不幸的是，从目前来看我们对于产业政策仅有很好的规范性理论，实证性理论还相当缺乏。例如，中国台湾地区为什么能采纳并成功实施产业政策，而加纳却造成了灾难性的结果，对此，我们很难给出充分的解释。我们的研究应该关注构建这样的理论，否则按传统方式倡导用产业政策去解决贫困国家的问题，必然是属于盲目自信。

在深入介绍产业政策的后果和我的看法之前，有必要对产业政策的含义做出某些界定。我认为，产业政策的含义是政府有意识地促进工业发展。当然对此可以有多种办法，许多内容都可以视为“产业政策”，从关税和外贸政策（保护），到税收优惠、各种补贴、出口加工区，以及国有制等。斯大林在20世纪30年代促进苏联工业化的办法，与朴正熙在20世纪60年代对韩国的政策完全不同。另外，所有这些政策都可能是在无意识地促进工业发展，而非有意为之。在苏联和韩国并没有此类情形，因为两国政府在当时都明确致力于工业化发展。然而在其他案例中，政府是否在有意识地推动工业化，我们并不清楚。一个例子是英国议会在1701年通过的《棉布法案》（Calico Acts）及其在1721年的修正案，这些法律对英国从印度进口的棉纺织产品征收极高的关税，甚至禁止穿着以印度纺织品（棉布）制作的服装。事实上，直到1774年穿着全

棉服装才成为合法的事情，而那时英国自身已经建立起了极具活力的纺织工业。对上述措施的传统解释是，18世纪的英国政府是按照错误的重商主义理论来制定政策。因此，改变现状需要思想观念上的革命，包括亚当·斯密和大卫·李嘉图等人的理论，推动这些法案在1774年最终被废除。而对上述措施更为实证性的解释则是，英国的羊毛和亚麻产业在当时饱受印度纺织品的竞争，因而推动实施了保护法案。两种理论解释都没有提到，《棉布法案》与英国的工业化之间有任何联系。

不过，《棉布法案》加上1623年的《垄断条例》（Statue of Monopolies，该条例使英国企业难以建立国内垄断），让起初缺乏竞争力的英国棉纺织业得以在没有外国竞争的环境下发展起来。尽管我们不知道离开保护会是什么情形，但很显然《棉布法案》提升了棉纺织业的投资回报率，并且极大地促进了对该产业的投资，进而引发了英国工业革命。

那么《棉布法案》算不算一项“产业政策”？根据对该法案背景的上述两种理论的任意一种，都不能将其理解为产业政策，英国的工业化应该是无意识政策导致的副产品。当然这两种理论也都没有给1688年光荣革命之后的经济政策提供满意的解释。有学者令人信服地指出，辉格党联盟领导的光荣革命有着极为明确的扶持制造商或者说工业化的目标，为此，他们创立了英格兰银行，通过运河与收费公路促进了交通运输部门的发展，改造了税收体制，调整了商业政策。《棉布法案》其实是这一系列政策中的组成部分，而这批政策或许是世界上最为成功、影响最深远的产业政策之一，堪称“产业政策之母”。

在发展经济学的研究中，对产业政策的作用有多种研究方法，20世纪40至50年代的早期研究把经济发展同工业化联系起来，认为由于存在各种市场失灵，贫困国家不能自然而然进入起飞，因此需要政府发挥重要作用，利用产业政策来促进工业化。学术界代表人物有罗森斯坦-罗丹、缪尔达尔、纳克斯和赫希曼等人。其中一派尤为重要的观点强调动态比较优势，建议在一段时期内封闭国内经济，以培育出有国际竞争力的工业部门，倡导者为汉斯·辛格和劳尔·普雷维什。

上述理念成为发展经济学的主流之一，直到20世纪70年代后期和20世纪80年代才受到其他学者们的持续批判。安妮·克鲁格等人认为，产业政策并未发挥作用也不能发挥作用，因为政府失灵总是比市场失灵更为严重。我们不能指望利用产业政策或者其他任何政策干预来解决发展问题，而应注重创建自由市场和守夜人性质的政府。这些研究文献恰当地列举了某些发展中国家极为失败的产业政策案例，可是关注点失之偏颇。此外，政府失灵总是比市场失灵更为严重的理论，似乎主要是出于意识形态的考虑，而非基于理论和实证推导。

所以，此类观点尽管对20世纪80年代的发展组织产生了极大影响，但从长期来看必然难以服众。其中最为激烈的反驳意见来自对“东亚奇迹”的一系列重要观点。这些研究都把成功的产业政策视为日本、韩国和

中国台湾在二战后取得巨大发展成就的核心因素。与其他许多研究类似，它们立足于公共选择理论，或多或少地认为市场失灵总是比政府失灵严重，而产业政策是促进经济增长的强大工具。对东亚国家历史经验的这套理论，很大程度上左右了世界银行在1992年发表的著名报告。

上述研究中所分析的成功案例令人印象深刻，然而失败的政策案例同样如此。这表明两种极端看法都存在缺陷。产业政策有时能发挥作用，有时却不能，其差别在哪里？一个明显差别在于，不同案例中采纳的产业政策类型相去悬殊。例如拉丁美洲采纳的是进口替代的工业化政策，把本国市场封闭在国际竞争之外。而韩国和中国台湾的模式则是通过激励设计来鼓励出口产业的发展，当然本地市场也确实受到了保护。

为什么各国选择了不同策略来促进工业发展？与《棉布法案》的案例一样，许多学者本能地把这种政策选择差异归结为不同思想观念的影响。例如克鲁格认为，拉丁美洲国家采纳进口替代策略，是因为受到错误的经济学理论引导。与拉丁美洲相比，东亚各国的政治家们兴许有更高明或者更幸运的经济顾问。然后，产业政策的内容和结果的不同，是由各国的政策制定者及其经济学家们的观念和意识形态差异所致。例如，斯大林采纳的特定工业化模式来自其社会主义意识形态，毛里求斯建立了成功的出口加工区是由于诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·米德爵士说服了执政的工党。

对政策选择差异的另一种解释来自罗德里克，他的基本观点是产业政策具有极大的潜力，但不存在通用模式。要成功促进发展，产业政策必须根据各国的特定环境和制度加以调整，或者用他和其他人引入的术语来讲，必须对“硬约束”做出灵活反应。按照这个观点，不同国家采纳相同的政策可能出现截然不同的结果，这是因为它们有着很不同的市场失灵环境。为什么某些国家能根据其市场失灵环境采纳适合的政策，而其他某些国家不能呢？主要原因在于没有弄清楚“硬约束”是什么。韩国的成功要么是因为非常幸运，要么是有更高明的、深入理解本国问题的经济学家。而加纳的产业政策失败，是因为某些理论家——如阿瑟·刘易斯爵士——推荐恩克鲁玛政府采纳了并不适合该国实情的产业政策。

本文将以完全不同的思路来检视产业政策的历史经验。我承认现实中存在许多市场失灵，新兴的工业部门会产生重要的外部效应，产业政策有可能成为促进经济增长和发展的强大工具。我相信，这正是20世纪80年代后期的修正派学者们所研究的韩国、中国台湾和其他案例的实际情形。综合历史证据来看，尽管还没有决定性的经济计量学结论，但这些学者关于产业政策产生了有力的因果作用的观点仍是正确的。同时我也认为产业政策完全可能失败，正如20世纪60年代的加纳以及20世纪40年代之后的拉丁美洲国家那样。不过，成败案例之间的差别并不在于日本或韩国更为幸运、更为高明，或者有着更出色的经济顾问，而是因为这些国家有着不同的政治均衡环境。

我认为，为正确认识产业政策，我们必须首先建立此类政策的实证

性理论。有关产业政策的经济学研究文献一直回避提出有均衡结果的实证理论，这点非常令人吃惊。以艾伦对苏联工业化的重新评估为例，他的整个论点是说斯大林的工业化政策对初始制度欠缺的落后国家其实是最优选择。但他并没有讨论，为什么斯大林政府会采纳有效促进发展的政策（其实有很多证据表明，从斯大林体制追求的许多标准来看，其效率并不很高，参见格里高利和哈里森）。解释政策选择的这类规范理论通常假设政治家们是为了社会最优目标进行政策选择，但对20世纪20-20世纪30年代的苏联来说，这是很难让人相信的。此类研究方法的另一个惊人案例是关于20世纪90年代转轨经济国家的政策改革，俄罗斯的改革极为糟糕，而中国的双轨制则较为成功。有研究者认为中国的改革策略比俄罗斯更为明智。当然，并没有人认为20世纪50年代的“大跃进”更为明智。施莱弗等人确实尝试过用均衡理论来分析俄罗斯的政策改革，他们认为在当时的约束条件下是有效选择。其实历史表明，中国与苏联选择的道路不同并非因为中国人更高明。中国的政策改革是均衡结果，苏联的改革也是。两国的转轨政策不同，是因为它们虽然都曾是共产党的集权式体制，但社会上的实际政治均衡格局却差异悬殊。例如，中央政府和执政党的权威很不一样。加纳在20世纪60年代实施产业政策的问题并非在于这些政策不明智、不适合或者不需要，而是因为在当时的政治环境下根本就没有机会真正实现国家的工业化。

为了从均衡结果的视角去研究政策选择，建立产业政策的实证性理论，我们需要借助政治经济学的办法。采纳不同的产业政策及其结果的成败，与思想观念或经济学家们的关系并没有那么大（当然在特殊条件下也可能很重要），更多取决于具体社会的政治均衡特征：哪些利益团体能被动员，关系到怎样的利益，处于怎样的政治体制环境等。因此，政策比较研究可以成为比较政治学的应用。这是一种很不同于以往的分析，我们还远没有完善的框架来解释政策选择和结果的差异，但我们必须开始朝正确的方向前进，才能逐步将其完善。

政治经济学的研究思路注重给产业政策提供实证性质的解释。从这一角度看，较为传统意义上的产业政策是否还有意义？我认为答案是否定的。经济学家们不可能指望落后国家采纳更睿智的政策，或者出现更英明的领袖，从而解决欠发展的问题。他们已经花费了数十年时间来推广好的政策建议，但问题在于这些建议并未得到采纳，正如其他先进技术也同样没有被落后国家采纳。在我看来，以产业政策来促进工业化是一个国家政治选择的内生结果。不管理论的结果如何，在利益和制度没有理顺的情况下，工业发展是难以推动的。希望促进工业发展的外来经济学家或者国际机构必须考虑到这点，它意味着下面两条。首先，应该试图朝着更有利于工业化的方向改变政治均衡的特性，例如增强能从中获益的群体的政治影响力。这个想法看似激进，但实际上世界银行对增强穷人权力的政策很少有保留意见（如注重增强问责和改进公共服务等）。其次，应该维持政治均衡的稳定，力求找到与当权者激励相容的方式来实施产业发展的政策。

本文的论述结构如下：第二节介绍有关产业政策的规范性理论；第

三节分析哪些情况能说明产业政策的有效性；第四节着重分析产业政策的成败主要取决于各国政治经济环境的差异；第五节勾勒关于产业政策的实证性政治理论；第六节探讨这一理论可以如何应用于不同国家，并对产业政策有哪些反思；第七节是总结。

二、规范性产业政策理论

支持采取产业政策的福利经济学理论相当直接易懂。市场不完善、外部性和收益递增等现象很可能出现，表明有多种类型的产业政策能增进社会福利，甚至是创建现代制造业的必要条件。此类政策的最优形式取决于市场不完善的性质，如果由于资本市场不完善，某些产业的规模小于社会最优水平，这并不能给保护新兴产业提供规范性的理由，而是应该把政策重点放在消除特定的市场失灵方面。当然我们不能忘记次优理论，也就是说在有着多种市场失灵的经济中，去除其中一种市场失灵有可能使整体福利水平下降，而非改善。如果某个产业能带来正的外部性，那么福利经济学表明可以采取直接补贴这一最简单的产业政策形式。在此情形下，补贴成为经典的庇古式干预。在开放经济模型中，如果某个产业能带来正的外部性，而国际市场价格导致本国的产业规模从社会福利角度看过小，那么，关税就是最优的干预政策。

然而大量研究显示，即使我们确认市场失灵很严重，实际的政策选择却很少符合规范经济理论的建议，例如在可以选择高效政策工具时，采纳的却是低效的政策工具。本文暂不涉及这个话题，而只是强调，经济学理论的确充分证明，至少某些产业政策可以在增进福利水平和经济增长上发挥重要作用。下一节则将指出，确实有这方面的实际案例。但很明显，此类理论并没有给我们观察到的许多产业政策提供规范基础，如苏联在1928年后采纳的政策。只是在某些极为特殊的条件下，政府所面临的政策选择才符合规范性理论的说法。

三、产业政策的历史经验

下面将简要介绍一系列成功和失败的产业政策案例。我的主要观点不是说产业政策总是不好或者总是好，而是认为各种经验表明：产业政策有着促进经济发展的巨大潜力，但只有在政治环境合适的情况下，这样的潜力才能发挥。下面的案例是为了描述我将更系统地解释的分析视角。

倡导产业政策的人所钟爱的榜样是实现东亚奇迹的各经济体。本文概要中已经提到，如今对这个领域有大量的研究文献。在韦德的书中，第4章到第6章详细介绍了中国台湾的案例，其中许多有趣的故事是关于台湾当局如何从20世纪50年代以来为促进工业发展进行系统性的经济干预，比较著名的是台湾当局的经济设计师尹仲容如何根据美国顾问怀特工程公司的报告，判断出塑料是应该发展的工业部门。他接下来通过银行记录，认准当地商人王永庆是有资源完成此事的人选，然后劝说对方着手开创企业。1957年，第一家塑料工厂在当局监督下完工，移交给王

永庆。此后领导台塑集团发展的王永庆成为当地的企业家楷模之一。韦德列举了许多通过当局干预来提升产业发展的规模和质量的案例，例如在台北公开销毁了两万只灯泡，以打击劣质产品。在私人产业得到发展的同时，台湾地区的公共部门也深深卷入了工业化浪潮，到20世纪80年代，有多达60%的研发支出来自公共部门。产业政策研究院从1973年开始扮演了关键角色。特别是减少了对于美国的技术依赖，在八个领域发起了"'国家'战略行动"。

公共部门在1965年创立了一个出口加工区，并利用信贷等许多支持工具来促进出口，而且与韩国一样，兴建了一家大型的钢铁综合企业。

韦德书中总结了台湾当局在不同产业发挥关键引导作用的主要发展时期。某些措施并不十分成功，例如，与日本或韩国不同，台湾地区虽然也有过持续努力，却没能发展出有国际竞争力的汽车工业。而在半导体等其他领域，干预却得到了非常出色的结果。

台湾当局成功促进工业发展的案例令人吃惊，极有说服力，很好地证明了产业政策的价值。但不幸的是，也有大量失败的产业政策案例，其中某些典型来自撒哈拉以南的非洲国家。许多非洲国家在独立之后采纳了各类产业政策，如加纳和津巴布韦等国制订了五年计划和宏大的发展目标。与台湾地区一样，这些计划往往是由公共部门牵头。但糟糕的是，没有任何一个撒哈拉以南的非洲国家培育出了有国际竞争力的工业。在通常情况下，尽管实现了快速的资本积累，这些产业的效率却极其低下，全要素生产率令人沮丧。

对非洲国家的产业政策失败的最详细研究是基里克对加纳经济发展的开创性著作。对任何主张用产业政策来解决非洲现实问题的人来说，这都应该是必读书籍。该书非常详细地介绍了20世纪60年代早期以来的多个产业政策案例，并逐一揭示了这些政策的低效无能。作者指出，成本收益核算被忽视，低效的投资项目被采纳。一个例子是关于一家牲畜制品综合工厂，"制鞋工厂……需要与北方的肉类工厂建立联系，把毛皮通过500英里远的运输送到南方的一家制革厂（现已废弃），然后又走200英里，把皮革运回位于中部地区的库马西的制鞋厂。因为主要的鞋类市场是在阿克拉都市区，这些成品鞋子还得再运输200英里，返回南方"。

基里克有些低调地评论说，这家企业的活力被错误选址给破坏了。另一个惊人的例子是兴建一家水果罐头厂"以加工杧果，人们认为杧果在本地没有市场，而该工厂的产能据说超出了国际市场总和的数倍"。加纳政府对该工厂的报告大加引用："A项目工厂将建立在布隆阿哈福省的文奇市，每年加工7000吨杧果和5300吨西红柿。如果该地区的平均产量为每年每英亩5吨杧果和5吨西红柿，那么应该有1400英亩土地种植杧果，1060英亩土地种植西红柿，以供应给该工厂。问题在于，该地区现有的杧果供应仅仅来自散落在灌木丛中的很少几棵果树，西红柿也没有商业化种植，因此这些作物的生产必须从零开始。杧果从种植到结果需

要5-7年。于是，如何获得充足的种植物资和组织原材料生产，很快成为该项目要解决的主要问题”。

基里克的尖刻评论是，“很难想象还有比对该项目规划的经济效率更加糟糕的分析了”，而这样的报告是在该工厂开工建设一整年之前做出的。恩克鲁玛统治时期的问题不是工业投资不足，人们普遍认为该国的资本存量在1960-1965年间增长了80%。公共部门的投资占其中的60%，占非住房投资的80%。问题在于这些投资的配置方式。

我们很容易从撒哈拉以南非洲国家找到更多的类似案例。虽然拉丁美洲的情形或许没那么糟糕，甚至还有少数成功案例（特别是巴西），但普遍情况依然是拉丁美洲国家政府对工业发展的刺激政策并不成功。大多数政府保护和产业补贴并未扶植起有国际竞争力的企业，而是出现了缺乏竞争力、为受保护的国内市场提供劣质产品的垄断企业或寡头企业。

四、决定产业政策成败的政治经济学

成功和失败的产业政策案例的区别何在？为什么在中国台湾地区能发挥作用，而加纳则不行？虽然产业政策在各国的实施方式肯定有区别（如对内思路和对外思路），但我相信这些案例的主要差异在政治方面。毕竟，《棉布法案》似乎是一项成功的进口替代政策，人们也可以说，台湾地区在20世纪50年代执行的早期进口替代政策很关键，给某些后来的优秀企业创造了起飞良机。因此拉丁美洲乃至加纳（至少在设想中）所尝试的政策本来是可以发挥作用的，实际上没能如此是由于这些国家的政治环境所致。

为体会这个观点，我们再来看非洲的例子。有学者分析了赞比亚利用工业发展公司来促进工业化的失败案例，指出原因在于“该公司在具体操作业务中听命于各种政治上的指示，包括投资的类型和选址等。项目的开展是基于政治考虑，例如曼萨电池厂的可行性分析就认为该项目是不合算的。还有，钦格拉的中国玉米加工厂在开工时也没有任何可行性分析，完全是出于政治决策，导致已经完成规划和评估的基特维玉米加工厂项目被放弃。项目选址也受到政治指令的干扰，工业发展公司的下属企业利文斯顿汽车组装厂、卡皮里玻璃制品厂和曼萨电池厂，都是为了在主要都市区以外提供就业。这些工厂和其他类似项目由于各种原因陷入困境，部分原因正是因为它们位于内地，与主要市场相距遥远。在卡拉路西和内加内加的农村地区，投资数百万美元的制砖厂修建起来，但把这些砖头长途贩运到建筑工地使其成本陡增，建筑企业转而使用混凝土块来替代。由于需求下降，内加内加的制砖厂被迫在1979年关闭，卡拉路西的工厂也陷入严重亏损”。

以上对赞比亚产业政策的分析表明，赞比亚与日本的区别在于，其政策、项目和选址的决策是根据政治标准，而非经济因素。

同赞比亚一样，加纳的资源错配决策背后的动机显然也是政治上的。有学者认为许多项目根本没有可行性研究和竞争投标就启动了，新企业被当成党政官员的私人领地来分配，以便他们给自己的亲属、朋友和支持者们提供好处。还有人总结说："加纳的政治家们在经济和社会项目的总体规划和实施上，地位总是高于公务员和规划师。"

相比之下，所有研究东亚奇迹的文献都强调，那里的经济主管部门如何能制定理性的经济政策，而不用采纳服务于政治的项目或政策工具。

五、实证性的产业政策理论

综上所述，产业政策可能发挥作用，也可能遭遇失败。区别在于实施政策的机构的目标和行动，而这些是由政治体制决定的。与其他因素相比，如约束边界和思想观念的差异相比，政治因素对产业政策成败的影响似乎要大得多。要真正解释产业政策的不同结果，我们必须深入剖析这些政治因素。台湾地区和加纳的哪些政治因素导致了不同的结果？为什么它们的政治均衡差异如此之大，可以决定产业政策实施的成败？对于这些问题，已经有学者做出了重要的研究，包括韦德等人。

作为我的思路的讨论背景，这里简要介绍一下内生政策理论。经济政策（以及同样是集体选择结果的更普遍的经济制度）对经济增长有重要作用，因为这些政策和制度影响着社会上的主要经济参与者的激励，特别是对物质资本、人力资本及技术的投资，还有生产的组织。经济政策非但决定着总体的经济增长潜力，而且会影响未来的资源分配。换句话说，它们非但影响总收入的规模，还关系到收入如何在社会不同群体和个人之间进行分配。

经济政策是内生决定的，来自社会的集体决策。显然无法保证社会上所有个人和群体都赞成同样的政策组合，因为如上文所述，不同政策会导致不同的收入分配结果，因此在经济决策的选择上存在利益之争。在此情形下，社会上的政治权力格局将决定选择何种经济制度，有更大政治权力的群体将确保推行自己赞成的经济政策组合。

同时，社会上的政治权力格局也是内生决定的。根据我和阿西莫格鲁的理论，我把政治权力分为两个部分：法定权力（制度）和实际权力。法定政治权力代表社会的政治制度所赋予的各种权力，政治制度决定了政治生活中主要参与者的约束条件和激励机制。

政治制度中包括政府的组织形式，例如，民主制还是独裁制，对政客和政治精英的约束程度等。然而，还存在超出政治制度规定的政治权力。某些人群即使没有被政治制度（如宪法的规定）赋予权力，但仍然可能掌握政治权力，他们可以起义，拿起武器，雇用士兵，与军队结盟，或者采用有经济破坏力但基本上和平的抗议来向社会宣扬自己的主张。我把此类政治权力视为实际政治权力，它有两方面的来源。首先，

这种权力取决于相关人群解决自身集体行动问题的能力，也就是在其个体成员可能搭便车的情况下，如何确保大家团结行动。其次，这种权力取决于相关人群掌握的经济资源，它影响着这些人利用或滥用现有政治制度的能力，以及招募和借助武装以对抗其他人群的能力。

社会中的实际政治权力和法定政治权力的组合，决定了各个人群的真实权力以及利益格局，进而决定了选择怎样的经济政策。这种观点强调说，今天的掌权者所做的决策不但是为了目前的收益最大化，还致力于长期维护其政治权力。这些目标之间往往存在冲突，而原因可能很简单，例如某些经济政策尽管能增加现有政治精英群体的收入，但同时会让反对派的收入增加更多，这样将影响未来的实际政治权力分配。贝茨在一篇开创性研究中也指出，好的经济政策可能不是好的政治选择，例如，虽然提供公共品能增加政治精英群体的收入，但利用再分配手段来扶持支持者、打压反对者，可能更有利于维护现有的统治。

如果产业发展是政治均衡的内生产物，那么在何种条件下政治均衡将有助于推动产业发展？如果促进产业发展能提高经济效率，可以形成帕累托改进，那么在任何政治制度下，任何类型的政治领导人都有动力采纳。例如，惠特曼就认为在民主制度下，政治竞争总能产生有效率的政策。不过该观点遭到了阿西莫格鲁的有力反驳，而且他举出的案例并不属于上文提到的大多数非民主国家的情况。使台湾地区采纳成功的产业政策的也不是因为政治竞争，因为当时那里还基本上属于一党独裁。当然如果工业化带来了经济发展和财富增长，即使独裁政府也会给予支持。但正如上文所述，这种看法的问题在于，工业化几乎肯定会破坏现有的政治权力格局，中国台湾地区和韩国的历史就是明证。

这些观点意味着，只能间接受益的人不太可能去推动工业化。然而此判断能否成立显然需要结合具体环境。例如，韩国和中国台湾地区都经历过日本统治的殖民历史，在工业化方面有过比较多的经验。当它们在20世纪60年代促进工业发展时，那里有企业家资源和操作经验。中国香港和新加坡则都有漫长的商业资本主义历史。另外韩国和中国台湾地区有着深厚的官僚政治传统，在政策的制定和监督上发挥着重要作用。虽然说这样的操作必须得到政治家们的允许，但这种能力的存在显然能影响政策的成败，从而改变政治家们的激励。最后，这些地方还有较为丰富的人力资本。这些条件表明，促进产业发展的政策有很大机会成功，其他国家如果有同样条件也会鼓励政府采纳类似的政策。

除帮助产业政策发挥巨大作用的上述因素外，还有其他因素可以缓和经济发展带来的政治不稳定。日本和韩国都是长期巩固、独立的政治实体，台湾地区在1949年后与中国大陆存在对立，但在语言文化上仍血脉相连。中国香港和新加坡也存在类似的情况。另外，所有这些社会都处于高度均平状态，部分原因在于农业改革。较低的不平等程度，加上团结稳固的社会形态，使得当政的政治精英能推行快速工业化，而不至于面临剧烈的权力挑战。

如果间接利益不足以推动产业发展，那么回到光荣革命的例子，成功的工业化政策可能需要能直接从工业化中受益的群体掌握政治权力。这正是平卡斯对英国辉格党联盟的看法，他认为辉格党的许多政治领袖有自己的工厂和新兴企业，他们支持能提升自己资产价值的政策。

这种看法虽然有理，但并不全面。正如亚当·斯密所述，这是因为对商人来说垄断是最有吸引力的事情之一。光荣革命的关键之处在于它是在1623年的《垄断条例》通过后发生的，该法案导致很难在英国国内建立垄断。因此，受到《棉布法案》保护的羊毛和亚麻纺织业不能阻止国内棉纺织业的兴起。还有，获得政权的辉格党政客们在1688年革命后也不能建立自己的国内垄断企业。

阿根廷的工业化历史可以为上述观点提供很好的佐证。我们需要认识到，阿根廷和其他拉美国家的政策转向促进工业化，是新的政治联盟结成后的内生反应，也是为了向自己人提供收入再分配，维护其统治。在20世纪30年代的拉丁美洲，外贸条件发生了巨大变化，导致资源分配向相对价格提升的城市和工业部门倾斜。这一冲击加上许多国家的民主参与度的扩大，使城市和工业人群的势力大为增强，随之兴起了进口替代的发展模式。

过了一段时间后，政策反应开始出现，其背景正是变化中的经济和政治版图所催生的新兴政治运动和党派。在巴西，其标志是格图里奥·巴尔加斯的崛起和新国家体制在1937年的建立。秘鲁则是德拉托雷领导的阿普拉党的兴起。还有拉扎罗·卡德纳斯在1934-1940年担任墨西哥总统，及阿根廷的胡安·贝隆于1943年后的兴起。

虽然这些新兴政治势力促进了工业发展，但对于此类政策的理解，还是应关注到它们对于新的执政者有直接的好处。有学者这样总结阿根廷实施的贝隆主义经济政策，“并不存在特定的和统一的贝隆主义经济政策，更不用说长期发展规划，尽管官方文件中谈到了规划，但首要（甚至唯一）目标却是……能够保证新的分配模式的经济秩序”。产业政策是存在的，因为这符合那些制定经济政策的群体的利益，这些政策的形式虽然不像20世纪60年代的加纳那么糟糕，却并不符合社会效益的目标，显然也没有给促进快速工业化创造必要的激励机制。其他学者也赞成上述判断，认为“贝隆主义政策反映出，政府并不那么关心工业化，而是注重增加民众和新兴企业家的实际消费、就业和经济安全的民族主义与民粹主义政策，为实现这些目标，甚至不惜牺牲资本积累和经济的转型能力”。还有，“主要问题在于，从经济效率角度来看的最优政策（如自由贸易）会导致收入分配有利于数量最为丰富的生产要素（如土地）所有者，也就是说会强化传统精英群体的地位……但长期效率和受欢迎的收入分配只能靠完善的财政体制来协调，这不是很容易做到的”。

通过光荣革命与贝隆革命的对比，我们看到后者欠缺《垄断条例》。上述讨论还指出了东亚经济体与拉丁美洲或非洲的一个重大环境差异，东亚各经济体都不存在反对工业化或者受城市剥夺的强大乡村利

益集团。新加坡和中国香港没有什么农村腹地，日本、韩国和中国台湾则通过农业改革剥夺了农村精英群体的传统权力。

为什么英国制定了《垄断条例》，而阿根廷没有？这个差别与不同国家的制度发展历史有很深的渊源。拉丁美洲国家在20世纪30-20世纪40年代的政策选择是殖民地时代以来制度形成过程的路径依赖的结果。殖民地社会所建立的经济制度是为了从当地人和奴隶那里产生和榨取租金，以社会发展为代价，为极少数精英群体服务，给这些国家造成了严重的不平等。

拉丁美洲在20世纪30年代所形成的政治联盟及其采纳的政策，与关注租金产生和攫取制度史存在高度的路径依赖关系。历史上形成了垄断和高度仆从性质的政治策略，成为以前的寡头体制的延续。英国的制度形成路径与之大不相同，中世纪后期到现代初期的一系列冲击和结构变化又使社会权力平衡急剧改变，不但让各种利益群体获得了更大权力，而且形成了一系列实际和法定的权力制衡机制，从而产生了《垄断条例》等政策措施。

东亚国家成功促进工业发展同样是历史发展路径的结果。前文已强调了某些结构因素影响了产业政策对政治精英群体的成本和收益，此处还要增加一个因素。韩国和中国台湾都曾经是日本的殖民地，在国防现代化上受到了日本的深入影响，这是后者自明治维新以来为避免自己成为西方殖民地所高度重视的。孙中山和1949年后来到台湾的国民党人同样关注这个目标。韩国和中国台湾脆弱的国际地位，及其与朝鲜和中国大陆的激烈竞争，也强烈地促使其领导者鼓励工业发展。这些因素使他们不可回避地要发展强大的工业部门。

六、对产业政策的新研究方法

以上对历史经验的诠释表明，失败的产业政策乃至各种糟糕政策都是错位的政治激励的后果。因此，成功促进工业化要求改变政治均衡格局，以便使掌握政治权力的群体与社会实现激励相容。这可以通过改变政治制度来实现，或者通过社会权力平衡的内生变化来实现。东亚国家成功推行产业政策的历史就表明这一地区在历史上出现了特殊的政治均衡格局，与拉丁美洲或撒哈拉以南非洲国家迥然不同。

发展路径的历史根源以及产业政策的内生特性，使它们难以因为简单的政策建议而改变，因为我们尚不清楚如何把中国台湾或韩国的政治均衡复制到其他地区。本文的分析已明确指出，这些国家的历史经验与很多独特的因素有关。促进工业发展的产业政策要求我们深入理解社会的政治均衡、经济参与者及其利益关系、政治制度、实际与法定的政治权力格局，以及这些因素组成的综合图景。在做到这点之后，可以有多种途径来促进工业发展。例如，增强在工业发展上有既得利益的群体的力量；通过改变政治制度来引入更激烈的政治竞争，以产生更有社会效率的政策；撬动政治均衡的另一种办法是在内部发挥作用，给现有的政

治精英群体创造调整政策的激励等。这里不能详细阐述新的产业政策框架应该是怎样的，只是希望清楚地说明，为什么我们需要采用这种新的思路。

七、结论

本文试图提出一个直观的论点，我们有充分理由从经济学理论中得出结论：产业政策可以是社会所需要的，并有可能促进经济增长和发展。某些重要的案例能支持这个说法，若干国家的产业政策确实发挥了有益作用，当然也有若干国家遭到失败。本文进而指出，成败原因在于采纳产业政策的不同国家的政治环境。与任何对社会有益的政策一样，产业政策未必是政治均衡的结果，即使能推出产业政策，也未必能采取理想的形式。例如，某些国家的政策更多关注收入再分配或政治权力巩固，而非促进经济增长。所以，那么多非洲国家在20世纪60年代的产业政策遭遇失败，以及其他经济政策也普遍非常糟糕，都是出于同样的原因，即各种政策的目标是为了维护政治权力，与促进经济增长往往存在冲突。这些非洲国家以及程度较轻的拉丁美洲国家同东亚国家的区别在于，它们的政治均衡格局完全不同，东亚的地缘政治和历史环境非常独特。最后，我认为如果这种政治经济学视角成立，那就需要从新的思路来看待产业政策。仅仅提出好的经济政策是不够的，我们必须考虑这些好建议如何能被掌握政治权力的群体自愿采纳。

（余江译）

菲利普·阿吉翁等[1]：产业政策和竞争

经济增长理论创始人、哈佛大学教授

第二次世界大战之后，一些发展中国家实施了旨在促进幼稚产业发展的产业政策，或者旨在保护当地传统产业免受发达国家竞争威胁的产业政策。然而，进入20世纪80年代，上述类型的产业政策已然声名狼藉，其原因就在于：此种产业政策“阻碍了竞争，允许政府可以随意挑选赢家”（政府甚至会挑选输家，但是这种情况较为少见），从而加大了政府被庞大利益集团俘获的风险。

本文认为，管理得当的产业政策（sectoral policies），尤其是有利于促进竞争的产业政策，可以促进生产率和生产率的增长。如果没有产业政策，富有创新精神的企业可能就会选择在不同的产业运营，以避免同类产品之间激烈的竞争，从而形成较高的产业集中度，同时“垄断替代效应”（monopoly replacement effect）的存在又会弱化企业进行创新的激励。在这种情况下，税收减免或者其他税收补贴等鼓励企业在同一产业部门经营的产业政策，则可以降低目标产业的集中度，并增强企业创新的动力。因此，竞争与设计得当的产业政策在催生创新、促进生产率增长方面能够发挥互补作用。加 入 会 员 微 信 dedao555

为了验证竞争和产业政策之间的潜在互补性，本文使用了一个全面的中国大中型工业企业数据集，时间跨度为1998-2007年，以此从实证上检验产业政策对企业生产率增长的影响。研究发现：面向竞争性部门的产业政策或者旨在维持或促进竞争的产业政策，促进了企业生产率的增长。本文使用“勒纳指数”（Lerner Index）来测度竞争程度，此处考察的产业政策包括补贴、税收减免、（低息）贷款和关税。我们将促进竞争的产业政策定义为更分散地面向某个部门内的所有企业或者鼓励新企业和更高效企业的政策措施。

本文的研究与分析产业政策成本和收益的研究文献相关。首先是幼稚产业模型，这些模型主张政府对幼稚产业予以扶持，幼稚产业的特征在于：该产业对整个经济系统具有潜在的知识外部性，但在发展的初始阶段生产成本很高，只能通过“干中学”随时间推移逐渐降低。这些模型持有如下观点：幼稚产业在发展到具有足够竞争力之前，需要政府为其提供保护以使其免受外国竞争者的威胁（Greenwald and Stiglitz et al，2006）。[对于幼稚产业模型和经验证据的综述，详见Harrison and Rodríguez Clare（2009）。幼稚产业论可以概括如下：假定经济体中存在传统部门（尤其是农业）和新生的部门，该部门的初始生产成本很高，但随着时间推移，通过“干中学”可以降低该产业的生产成本，甚至由于该生产活动的范围扩大而促使其生产成本下降得更快，提高本部门的生产率，并且对整个经济体的其他部门存在正向溢出效应，也就是说“干中学”既提升了本部门的潜在增长率也提升了传统产业部门的潜在

增长率。在这种情况下，国际贸易全面迅速的自由化不利于本地经济的发展，因为国际贸易可能抑制具有较高生产成本的本地幼稚产业的发展：在国际贸易自由化的背景下，将会发生本地消费者对工业品的需求转向国外进口产品。这就意味着本地幼稚产业的“干中学”将会放缓，传统产业得益于该部门的正外部性也将下降。]幼稚产业论一直面临挑战，既有来自理论方面的挑战（“挑选优胜者”的观点），也有实证方面的挑战。比如，克鲁格和通杰尔（Krueger and Tuncer，1984）对20世纪60年代土耳其产业政策的影响进行了分析，其结论是没有得到关税保护的企业或者产业，与受保护的企业或者产业相比，其生产率增长更高。[然而，Harrison ；（1994）则指出克鲁格和通杰尔（1984）的研究结果就严格的统计分析而言是不稳健的。但是，这些研究没有涉及产业政策的设计或者产业政策的治理。]

与本文最相关的是纳恩和特雷夫勒（Nunn and Trefler，2010）的研究。他们利用跨国行业层面的面板数据，检验了“幼稚产业”论提出的一国生产率增长得益于偏向“技能密集型”经济活动或产业部门的关税保护。此处所说的技能密集型是指更多地使用技能工人。他们发现，由于存在关税保护，生产率增长和关税保护导致的“技能偏向”之间有着显著的正相关关系。不过，论文作者指出，这样的相关性并不意味着关税保护导致的技能偏向与生产率增长之间存在因果关系，这两个变量本身也可能是第三个因素作用的结果，比如样本国家的制度质量。但纳恩和特雷夫勒（2010）指出，至少25%的相关性对应于因果关系。总体而言，他们的分析表明，面向目标产业（这里是指技能密集型产业）设计恰当的政策确实可以促进增长，这样的促进作用不仅表现在获得补贴的产业，也表现在其他产业。但产业政策是否以降低竞争程度为代价，例如降低高技能密集型部门和低技能密集型部门之间的竞争或者高技能部门内部的竞争，还是个悬而未决的问题。正如我们在本文中所论述的，“定向式”的产业政策实际上可能会促进某个产业的竞争，并起到提高消费者剩余和促进经济增长的双重作用。

本文其余部分安排如下：第一部分构建模型；第二部分简要介绍中国产业政策的历史背景以及数据、测度方法，并初步给出了竞争、产业政策和企业绩效之间的相关性；第三部分介绍估计方法，给出主要的实证结果；第4部分是本文的结论。

一、理论观点

在本部分中，我们概述了为什么设计得当的产业政策可以促进而不是损害竞争的理论观点。这个观点可以概述如下：考察一个经济体中的两家企业，这两家企业可以从两种方式中选择一种来提高生产率：要么进行横向差异化，要么选择创新。在自由放任的环境中，两家企业通常会选择多样化的方式来运营，也就是说，为了躲避相互竞争，它们会在不同的部门从事生产活动。如果迫使（或鼓励）这两家企业在同一部门运营，则会促使它们为了躲避相互竞争而进行纵向创新（也就是提高生产率的创新），其结果将会促进生产率的增长。

需要说明的一点是，这个观点与幼稚产业论截然不同，并且在有关产业政策效应的相关文献中独树一帜，尤其是生产率增长不依赖某个工业部门（可贸易品）和一个传统部门（非贸易品）之间“干中学”的外部性或者知识的外部性，而是依赖标准的增长外部性和逃避竞争效应（Aghion　et　al，2005）。而在幼稚产业模型中，（来自外国的）竞争则会损害本国增长，但在本文的模型中，竞争则对增长具有促进作用。

1.基本设置

本文的理论模型是一个经济体生产两种产品的两期模型，这两种产品分别以A和B代表。假定：每种产品的消耗数量分别以X_A和X_B代表；代表性消费者的收入为2E，当消费者消耗A、B两种产品的数量分别为X_A、X_B时，其效用为$\log(X_A)+\log(X_B)$。这就意味着如果产品i的价格为P_i，对产品i的需求则为：$X_i=E/P_i$。为简便起见，本文中假设E＝1。（显而易见的是，创新的速度与E呈线性关系，除了这种规模效应，对分析来说更为重要的是E/c和E/cf的比率。）

产品可以由两家“大”企业1和企业2生产，也可以由“边缘企业”（fringe　firms）生产。边缘企业的活动很有竞争性，生产的固定边际成本为cf，“大”企业j＝1，2最初的边际成本为c，$1>cf\geq c$。$cf\geq c$的假设反映了企业1和企业2相对于边缘企业的成本优势，而假设$1>c$则为了确保均衡产量大于1。各企业边际成本不同，并独立于其生产活动所在的部门。

企业可以通过促进质量提升的创新来提高生产率。为简便起见，我们假设只有1和2两家企业有创新能力。创新降低了生产成本，同时A部门和B部门成本降低的程度不同。不失一般性地，我们假设A部门通过创新将生产成本从c降低到$c/\gamma A=c/(\gamma+\delta)$，B部门通过创新实现生产成本从c降低到$c/\gamma B=c/(\gamma-\delta)$，所以，$\gamma-\delta>1$或者$\delta<\gamma-1$。（即使$\delta=0$，也就是说，即便两个部门相似，产业政策也是有益的。）在此前的版本中，我们考虑了识别高增长部门的信息不完备，得到定性研究的结果也是类似的。这表明，监管者不必为了贯彻落实产业政策（本文所探讨的产业政策类型）而去识别“高增长”部门。

对于企业创新行为的假定与此类同：两家企业有相同的概率成为潜在创新者。企业必须付出努力成本q2/2，投入概率为q的创新。也就是说，每家企业都有一个外生概率获得可申报专利的创意，然后，企业通过努力可以实现创新转而降低成本。

最后，本文假定每个部门都处在伯川德（Bertrand）竞争环境中，除非两家领先企业选择在同一部门运营并在该部门中达成共谋。假设两家成本相同的领先企业在同一部门共谋的概率为φ，并假设当两家企业作为联合垄断者共谋时，产生附加成本cf。在此情况下，当成本$c<cf$时，每家领先企业的预期利润是φ12cf-ccf，当共谋失败时，两家企业之间会展开伯川德竞争。

2.定向税收/补贴政策的效应

企业可以选择在不同部门运营，也可以选择在同一部门运营：我们将第一种情况称为“多样化”（diversity），第二种情况称为“专业化”。在专业化时，两家企业都会选择更好的技术A。在多样化时，一家企业（我们称之为1）会选择技术A，另一家企业（我们称之为2）会选择技术B（这是一个协调博弈，哪家企业最终选择技术A是随机的）。如果最后选择了技术A的企业不想转换为技术B，那么，多样化就是稳定的；否则，实现均衡的方式就是专业化。企业根据这些条件来决定其创新投资。

先看企业如何选择，是否选择在同一部门生产，以及由此决定的创新强度，这些选择均取决于产业政策。就产业政策而言，本文集中探讨基于税收或补贴与利润水平成比例的干预手段，也就是说，在A和B两个部门，每个部门的利润水平分别对应t_A和t_B两个税率水平，$t_k < 0$是补贴，$t_k > 0$是税收优惠政策。（本文不失一般性地假定每个部门的初始税收水平为零。）本文着重讨论的情形有如下两个特点：第一，与γi相关的信息是完备的；第二，利润是减去了创新成本之后的。（如果税收或补贴基于包含了创新成本的毛利润，税收或补贴仍将影响企业创新速率。）毛利润的税率下降与补贴创新的边际成本具有类似效果。

我们首先推断在$t_A \le t_B$的任意税收/补贴政策下的均衡选择（在自由放任的情况下，$t_A = t_B = 0$），并在这样的税收体系中，分析我们的竞争指标φ和可以实现的增长率之间的相互作用。接着，我们找出在政策制定者受制于预算约束的条件下，增长率最大化时的税收/补贴政策。

考虑到$t_A = t_B = 0$时的自由放任情况，只有当专业化带来的均衡利润高于多样化带来的最低利润时，企业才会选择专业化。当竞争不是很激烈时，即为这种结果；以（1-φ）测度的竞争越激烈，δs的取值范围就越高，企业也就越倾向于选择多样化。

命题1：因为存在临界值δF（φ），以及递减函数φ，当且仅当δ≥δF（φ）时，专业化才能达到行业均衡。

现在，我们来引入税收/补贴体系，并将其用作目标比率的测度指标：

$$\tau = \frac{1-t_A}{1-t_B}$$

（1）

τ越大，“税收减免”对部门A的影响比对部门B的影响越大。所以，很清楚的是，τ足以促使企业在多样化和专业化之间做出选择。或者说，τ是两个部门之间税收减免不对称的测度指标。税率对行业均衡的影响如以下结论所示：

推论1：看看目标比率为$\tau = 1\text{-}t_{A}1\text{-}t_{B}$的税收/补贴体系。当$\tau > 1$时，该体系存在临界值$\Delta(\varphi, \tau) < \delta F(\varphi)$，当$\delta > \Delta(\varphi, \tau)$时，企业选择专业化即可实现行业均衡。并且，这个临界值是τ和φ的减函数。

因此，随着目标比率τ值增大，δ取值范围也越大，企业会选择专业化。或者说，如果$\delta < \delta F(\varphi)$，并存在目标税率τ，那么，$\delta = \Delta(\varphi, \tau)$；因为$\Delta(\varphi, \tau)$是τ的减函数，所以，δ取值越大，τ值也就应该越大。

在求解专业化和多样化条件下企业的最优创新投资后，本文发现：一个部门中的竞争程度和税收/补贴政策的效果之间具有互补性。

命题2：在竞争更加激烈的行业中，取有效τ值的产业政策对人均GDP水平和创新强度的影响更大。

3.预测

根据上述理论探讨得出的以下预测，将指导我们在后续部分的实证分析：

更面向部门A的税收政策对企业的产出和创新具有更大的影响力：τ值越高（也就是t_A低于t_B），专业化越可能是行业的均衡选择。根据命题2，τ值越高，政策对创新和人均GDP水平的影响力越大，与φ无关。

因为只让一家企业享受的政策不会改变行业的均衡，所以，为两家

企业提供税收减免待遇比只让一家企业享受这样的待遇，对创新和人均GDP水平的影响力更大。

税收减免式的产业政策与竞争程度之间具有互补性。

二、背景、数据和测度方法

1.背景

长期以来，中国政府一直积极参与推进中国工业化进程。产业政策的政策工具甚为庞杂，其中包括关税保护、低息贷款、税收减免以及旨在促进重要部门投资的补贴手段等。本文首先梳理了中国的一系列产业政策及其在样本期间（1998-2007年间）的变化。如果读者对样本期内中国不断变化的产业政策的更多细节感兴趣，可以参考杜罗莎、哈里森和杰弗逊（Du、Harrison and Jefferson，2014）以及哈里森（Harrison，2014）的论文。

表1的第一行显示了从政府获得正补贴（positive subsidies）的企业的百分比。1998年，9.4%的企业获得了补贴，这一比例稳步攀升，至2004年，从所有的制造业企业来看，这一比例达到最高点15.1%，但2007年下降到了12.4%。国有企业和外资企业（其中有很多是与国有企业组建的合资企业）的这一比例还要更高，但非上市公司或者没有外资参与的本土企业这一比例较低。对国内私营企业（表1中显示为“纯私营本土企业”即完全意义上的国内本土私营企业）来说，获得补贴的企业比例稍低，从1998年占所有企业的8%达到2004年的高点13.8%，2007年这一比例降低到了11.6%。

表1的第二行显示的是同一时期获得税收减免待遇的企业所占的比例。如果企业当年的公司所得税税率低于法定的公司所得税税率，或者如果企业缴纳增值税的税率低于法定税率，我们就视其为获得了税收减免待遇。很大一部分制造业企业同期的税率低于法定税率。享受税收减免待遇的企业从1998年的41.6%，增加到了2007年的近50%。我们对不同类型企业的税收减免发生率进行了比较，表1显示，国有企业的这一比例最低，外资参股企业的比例最高。2003年，高达59%的外资企业获得了某种类型的税收减免，而国有企业的这一比例仅为36.5%。

虽然低息贷款一直是中国产业政策的重要形式，但是国有银行或地方政府提供定向贷款的数据难以获取。因为企业公布了利息总额和流动负债，所以，贷款的实际利率可以通过计算得到。我们在表1的第三行列出了利息与流动负债之比的平均值。1998年，所有拥有债务或者有利息支出的企业，为流动负债所支付的平均利率为5.57%。同一时期，利率稳步降低，继2004年降至2.7%的低点后，2007年升高到了3.3%。企业的所有权类别不同，利息差异也显著不同，国内私营企业的实际利率是国有企业实际利率的近两倍。

表1　汇总统计

	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007
所有企业								
补贴企业占比	0.093	0.110	0.115	0.129	0.138	0.151	0.137	0.124
税收减免企业占比	0.416	0.453	0.441	0.443	0.456	0.419	0.454	0.497
利息支付与流动负债之比	0.0557	0.0413	0.0366	0.0340	0.0319	0.0268	0.0313	0.0330
平均进口关税	19.48	18.68	13.84	13.58	12.23	10.91	10.17	10.12
国有企业								
补贴企业占比	0.139	0.162	0.171	0.181	0.197	0.197	0.224	0.253
税收减免企业占比	0.306	0.355	0.334	0.343	0.365	0.337	0.367	0.455
利息支付与流动负债占比	0.0416	0.0288	0.0255	0.0238	0.0222	0.0184	0.0183	0.0200
平均进口关税	19.81	19.11	13.76	13.48	12.05	11.01	10.24	10.24
外资企业								
补贴企业占比	0.067	0.083	0.103	0.133	0.154	0.181	0.146	0.142
税收减免企业占比	0.540	0.591	0.572	0.585	0.593	0.577	0.598	0.608
利息支付与流动负债之比	0.0408	0.0282	0.0249	0.0219	0.0198	0.0164	0.0185	0.0198
平均进口关税	21.29	19.83	14.65	14.41	12.99	11.45	10.68	10.45
本土私营企业								
补贴企业占比	0.083	0.105	0.107	0.119	0.126	0.138	0.131	0.116
税收减免企业占比	0.418	0.431	0.417	0.412	0.421	0.374	0.413	0.467
利息支付与流动负债之比	0.0668	0.0491	0.0424	0.0391	0.0365	0.0304	0.0356	0.0368
平均进口关税	18.65	18.14	13.58	13.33	12.00	10.74	10.00	10.02

我们在表1的最后一行列出了1998-2007年的平均进口关税水平。因为关税率是国家按部门制定的，所以，同一部门内不同类型的企业面对的关税并没有显著差异。在考察期内，平均关税率显著降低，从1998年的平均20个百分点，降低到了2007年的平均10个百分点。相比之下，美国在最近几十年的平均关税率一直低于5%。中国关税降幅最大的年份是2001年，也就是中国加入世界贸易组织的那一年。

表2列出了1998-2007年间针对两位数制造业部门的平均产业政策。产业政策在不同子部门的力度有显著差异。比如流动负债利息率，在样本企业中（补贴）利率的代理变量在计算机和通信部门中非常低，平均为1.8%，但在非金属矿产（4.6%）、饮料（4.4%）和纸制品（4.4%）等部门中则高得多。关税水平也表现出显著差异，关税最高的是烟草（超过52%）和运输设备（17%），最低的是木制品（7.6%）和燃料（6%）。正如表2最后两列所示，不同部门获得补贴和税收减免的企业所占比例也不同。

表**2**　产业政策（按部门）

部门	利率	关税	补贴	税收减免
食品	0.0424	21.67	0.109	0.476
饮料	0.0441	27.48	0.106	0.451
烟草	0.0336	52.28	0.229	0.320
纺织品	0.0357	14.39	0.120	0.444
服装鞋类	0.0256	20.32	0.101	0.492
皮革皮草	0.0308	18.17	0.0959	0.486
材料加工、木制品、竹制品	0.0578	7.557	0.114	0.548
家具	0.0397	8.776	0.0923	0.501
纸品	0.0438	10.60	0.105	0.454
文化、教育、体育用品	0.0230	11.99	0.126	0.474
石油加工、炼焦和核反应处理	0.0391	6.046	0.106	0.388
化工原料和化工产品	0.0391	9.513	0.145	0.452
药品	0.0391	6.148	0.166	0.468
化纤	0.0381	8.743	0.166	0.426
橡胶	0.0376	15.66	0.116	0.455
塑料制品	0.0323	11.45	0.107	0.451
非金属矿产	0.0462	12.38	0.139	0.445
有色金属冶炼	0.0367	6.193	0.109	0.413
金属冶炼	0.0397	5.602	0.160	0.433
金属制品	0.0293	12.15	0.107	0.432
专用机械	0.0288	9.112	0.138	0.419
运输设备	0.0289	17.57	0.150	0.413
机电设备	0.0266	11.67	0.144	0.423
通信设备、计算机以及其他电子设备	0.0182	7.081	0.155	0.538
测量仪器、文化活动和办公设备	0.0205	9.442	0.170	0.470
艺术品等其他制造品	0.0344	17.03	0.102	0.485

2.数据和测度方法

我们采用四种政策工具来衡量产业政策：补贴、流动负债的利息、税收减免以及关税。企业层面的产业政策是补贴、利息和税收减免政策，国家层面的产业政策是关税政策。可获取的关税数据可达两位数甚至三位数水平。关税是由国家设定的，对特定地区或特定企业来说是外生的。然而，因为同一个部门内各个企业的关税差别不大，所以，我们难以在一个部门内利用政策差异的评估方法，来测度关税的设置方式是否具有维持竞争的作用。就关税而言，我们所能做的就是检验竞争更激烈的部门的进口关税是否会促使企业达到更好的绩效。

本文采用国家和部门层面的勒纳指数作为竞争程度的测度指标。勒纳指数测度的是溢价（价格与边际成本之间的差额）对企业总增加值的重要性。为了计算这一指数，我们首先分别加总了营业利润、资本成本以及行业、县和年度的销售额。勒纳指数的定义是营业利润与资本成本的差额与销售额之比。在充分竞争的环境中，应该没有超过资本成本的利润，故勒纳指数应该等于零。因为勒纳指数是竞争的反向指标，我们将竞争重新定义为1-勒纳指数，所以，在充分竞争的环境中，它应该等于1。数值1意味着充分竞争，数值低于1意味着存在某些市场支配力。我们在下面的估计方程中利用初始时期的勒纳数值来解决潜在的竞争内生性问题。

测度企业绩效的标准方法是测算企业的全要素生产率（TFP）水平或增长水平。因为全要素生产率是一个全面的效率参数，最好将它理解为用来衡量流程创新（process innovation）的指标，即通过提高现有产品的生产效率而降低的成本。衡量创新的另一个方面是产品创新，这与引入新产品或者推出质量更好的产品相关。我们的着眼点主要是流程创新，因为产品创新难以被可靠地衡量，而且在这一时期的样本企业中也并不普遍。

本文采用的数据库来自中国国家统计局，在杜罗莎、哈里森和杰弗逊（2012）的论文中对此数据库有更详尽的介绍。我们只保留了制造业企业的数据，并去除了那些产出、员工、资本和投入等变量的数据缺失或者数据为负值抑或为零的企业，时间跨度为1998年到2007年。这是个面板数据集，我们对此时期内的企业进行跟踪，并从样本中去掉了价格信息不完整的三个部门（这三个部门分别是：农产品加工业，印刷业和记录媒介的复制，通用设备制造业）。最后的样本规模是1545626个观察值。

这些数据提供了与企业相关的基本情况，包括实际产出和名义产出、资产构成、员工数量、薪酬、投入、所有制、外国投资、销售收入和出口等信息。因为本土企业、外资企业和上市企业的行为相当不同，所以，我们在下面罗列的回归分析结果会将样本企业严格限制在没有外资以及国有比重较低的企业中。在这个数据库中，有1069563个观察值符合这一标准。（通常我们区分本土企业和外商投资企业的依据是外国投资者认购资本的比例是否等于或小于10%。采用这种依据来界定本土企业和外商投资企业得到的结果通常是稳健的。）[image]

为了控制贸易政策的影响，我们编制了一个关税时间序列，这些数据来自“世界一体化贸易解决方案”（WITS），由世界银行对此数据进行维护。我们将关税加总到使之与外国投资数据加总程度相一致，并利用2003年的产出作为权重。同一时期，平均关税降低了近9个百分点，在这么短的时期内，关税下降程度如此之大。虽然所有年份的平均关税水平接近13%，但毫无疑问这一平均值掩盖了不同部门之间的巨大差异，谷物磨粉机的关税高达41%，而铁路设备的关税则低至4%。

在对产业政策、竞争和企业绩效之间的关系进行深入分析之前，本文首先给出了三者之间的某些原始的相关性（如表3中所示）。在本篇论文的其余部分，我们将只关注本土企业，但为了强调不同所有制企业之间的显著差别，本文的相关性结果涵盖了各种所有制企业。所有这些相关性的统计显著性水平为5%。这些相关性表明：（1）获得补贴的企业，其全要素生产率也更高；（2）补贴与新产品的推出具有显著的相关性；（3）虽然补贴和税收减免与企业的创新具有显著的正相关性，但最终商品的关税与企业的创新没有表现出这种相关性；（4）更高的全要素生产率水平与企业的补贴和税收减免之间存在正相关性；然而，另外两类产业政策措施，即最终商品关税和低息，则与企业全要素生产率水平具有负相关性。

上述原始相关性还表明，国有企业和外资企业的行为与其他所有制企业存在明显差异。配置给这些不同类型企业的产业政策同样差异显著，这与表1和表2列示的证据一致。国有企业更可能获得补贴和关税保护，但不太可能获得税收减免待遇。国有企业与全要素生产率之间呈负相关，相关系数为-0.19。（见表3）这些相关性与普遍认为的国有企业与其他类型企业相比竞争能力较弱、效率较低的认识一致。外资企业（第7列）往往更可能获得所有类型产业政策的支持。与国有企业相比，外资企业与全要素生产率之间呈显著的正相关。不同类型所有制企业的全要素生产率与面向国有企业和外资企业的产业政策均存在显著差异，这也说明我们在本文其余部分的研究中关注国有产权占比较低的本土企业有其合理性。

表3　产业政策的四种工具对企业全要素生产率的影响

	补贴指数	税收指数	利率指数	最终关税	全要素生产率用OP回归方	国有企业	外资企业	新产品销售份额
补贴指数	1							
税收指数	-0.004	1						
利率指数	-0.024	-0.008	1					
最终关税	-0.037	-0.011	-0.016	1				
TFP_OP	0.0275	0.108	-0.010	-0.118	1			
国有企业	0.0418	-0.067	0.0344	0.142	-0.19	1		
外资企业	0.0116	0.146	0.0821	0.0529	0.152	-0.16	1	
新产品销售份额	0.109	-0.0021	-0.0523	-0.037	0.0489	0.0728	-0.0034	1

注：补贴指数、税收指数和利率指数是虚拟变量，如果企业获得了补贴、税收减免或其利率低于平均贷款利率即对应的虚拟变量赋值为1。TFP（全要素生产率）的测算采用OP方法。在采用OP方法进行全要素生产率测算时，我们进行了两阶段的测算过程。在第一阶段中，我们先使用OP回归方法获得投入要素的估计系数，然后再计算全要素生产率（生产函数的“余值”）。在第二阶段中，我们通过全要素生产率对剩下的控制变量进行回归。所有权变量根据企业国有抑或外商独资的情况而取值，取值范围为0～100。

总体而言，这些相关性表明，一些产业政策，比如补贴和税收减免，与企业的创新之间显著相关，而关税等其他阻碍竞争的产业政策则与企业创新之间相关性不显著。接下来的实证分析将对这些推测进行检验。

三、实证分析和结果

在本节中，我们采用两种方法来分析产业政策和竞争的互补性。首先，我们检验“在竞争性更强的行业里，引入产业政策更有可能导致更好的结果”这个假设。不同于“挑选赢家”的方法，这一方法认为政府应该选择竞争本来已经很激烈的部门实施产业政策。其背后的直观认识是，要使政府的支持措施更有效，就应该在有竞争且无共谋的部门中实施；其次，选定了部门之后，我们来探讨在该部门内的诸多企业之间配置支持政策的最优策略。简而言之，第一种方法着眼于不同部门之间的差异，第二种方法着眼于在一个特定部门内配置产业政策支持措施的最佳方式。

1.估计方法

为了运用检验推论1的第一种方法，我们估计了竞争和补贴的相关性，在年度-城市层面上考察更强的相关性系数是否提升了企业绩效。为了估计第t年城市r的补贴是否偏向更有竞争性的部门，本文估计了城市r和部门j在产业-城市层面的初始竞争程度和当前时期t的补贴的相关性：

$$\Omega_{rt,\ subsidy} = Corr（SUBSIDY_{rjt}，COMPETITION_{rj0}）（2）$$

所有产业政策都随时间发生变化，因此我们得到的中国不同地区不同干预方式与初始竞争水平之间的相关性也随时间而发生变化。随之，本文进一步探讨当期补贴和初始竞争之间是否存在更高的相关性（即$\Omega_{rt,\ subsidy}$）以及这种相关性是否与对应部门更好的绩效之间存在关联。例如，如果上海在2003年的绝大部分补贴都被用于溢价较低的部门，只有很少补贴被用于支持溢价较高的部门，甚至没有补贴，那么上海在2003年对应的这个相关性系数就接近于1。

同样，我们引入变量$\Omega_{rt,\ interest}$和$\Omega_{rt,\ tax}$，其中：

$$\Omega_{rt,\ interest} = Corr（INTEREST_{rjt}，COMPETITION_{rj0}）（3）$$

$$\Omega_{rt,\ tax} = Corr（TAX_{rjt}，COMPETITION_{rj0}）（4）$$

关税是唯一不因地区而异的产业政策工具，但关税政策的变量Ω仍因地点和年份而有所不同，因为各产业部门的构成不同，并且各地区竞争程度也有所不同。因此，我们可以用关税代替补贴，用初始竞争程度和当期关税之间的相关性替代初始竞争和补贴之间的相关性，从而计算出另一个Ω变量。在城市层面，样本期内的城市初始竞争程度和当期关税之间的相关性应该是严格外生的，因为竞争水平是已定的，并且关税的设定是国家层面的，而非城市层面的。本文最终采用的相关性测度指标被定义为：

$$\Omega_{rt,\ tariffs} = Corr（TARIFF_{jt}，COMPETITION_{rj0}）（5）$$

最终，我们得到四个随地点和时间而改变的不同相关性系数。这些Ω变量测度的是一个城市将更多竞争性部门纳入政策对象的范围，这些部门既定的竞争程度可以通过初期的勒纳指数。（如前所述，勒纳指数被定义为营业利润减去资本成本后与销售额的比值。它是产品市场竞争的倒数。计算得到。在计算我们的竞争测度指标时，我们首先计算出产业层面的运营利润、资金成本和销售额。在完全竞争的情况下，不存在高于资本成本的超额利润。因此，勒纳指数应该等于零，竞争测试指标的值应等于1。竞争测试指标值为1表示完全竞争，而如果小于1表明存在一定程度的市场支配力。）

我们的第二个目标是确定哪种方式在某一给定部门内配置产业政策支持措施是最有效率的。我们在经验上的主要挑战是把握如下思想：以

维持或者促进竞争的方式来配置面向具体企业的政策支持。我们首先考虑把产业政策支持的部门分散性作为衡量竞争程度的一个指标。我们把赫芬达尔指数（Herfindahl Index）来作为部门分散性的（反向）测度指标，并用某给定部门中每个企业获得的支持相对于配置给该部门的总支持的占比来表示。由此，我们得出集中度的测度指标值，表示为Herf_subsidy，其中的补贴是给定的：

$$Herf_subsidy_{ijrt} = \sum_{h \in j, h \notin i} \left(\frac{Subsidy_{ijrt}}{Sum_\ subsidy_{jrt}} \right)^2 \qquad (6)$$

然后，我们对税收减免做同样的处理，得到涉及税收集中度的测度指标值Herf_tax：

$$Herf_tax_{ijrt} = \sum_{h \in j, h \notin i} \left(\frac{Taxholiday_{ijrt}}{Sum_\ Taxholiday_{jrt}} \right)^2 \qquad (7)$$

任何公司获得的税收减免量i，简单来说等于该公司获得税收减免资格后节省的税收数量。在我们分析的样本期内，企业所得税税率的变化在15%~33%之间。因此，税收减免的数值等于利润乘以税率再减去实际缴纳的税收，另外还加上豁免增值税（通常为增加值的17%）所带来的税收节省。如果一个企业面对的法定税率为20%，那么我们计算税收减免就是利润乘以20%与实际缴纳税款之间的差额。选择法定税率（即最高33%的税率相对于较低的税率），计算所得的结果是稳健的。

同样，对于标准的赫芬达尔指数来说，如果数值较小就表明该部门的补贴或税收减免政策覆盖的范围较广，或者说一项政策支持在该部门里是更平等地（维护竞争）跨企业配置的。继而，本文用1-Herf_subsidy来表示税收减免或补贴的部门分散程度。我们把1-Herf_subsidy称为CompHerf_subsidy，把1-Herf_tax称为CompHerf_tax。一个部门内的补贴越分散表明政策鼓励这个特定部门内更多的企业进行创新，因此，我们认为这个变量和生产率的回归系数为正值。

通过类似的处理方法，本文也为贷款计算了一个类似的指标。因为很难知道低息贷款的占比，我们按部门和年份确定利息支付的平均利率。我们计算的部门支持程度是部门平均利率和可支付较低利率的企业

实付利率之间的差额。在某种程度上，如果一个特定部门和地区的企业无法获得资本，我们认为有补贴的利息支付的分布就会比较集中。

如果我们把企业层面的全要素生产率和上述的部门分散性测试指标直接进行回归估计，无疑会存在潜在的内生性问题。举例来说，如果政府在配置政策支持的过程中青睐更成功的大型企业，那么在一个行业里得到较多税收减免和补贴比重的企业也可能表现出较高的全要素生产率。这种情况的存在将导致我们高估国家支持和企业业绩之间的关系。类似的可能性也存在于一种相反的情况中，如果政府倾向于支持较弱的企业，那么系数很可能出现低估的情况。

为了解决政策工具的潜在内生性问题，我们分别计算每个企业获得的政策支持并剔除企业自身的产业支持（补贴、税收减免、利息支付），以此来估计我们的赫芬达尔指数。这意味着在计算1-Herf_subsidy时，我们在分子和分母上同时剔除企业i的补贴。对于Herf_tax和Herf_interest的倒数，我们做同样的处理。因此，这一行业层面的赫芬达尔指数外生于企业i的业绩。

把Ω_s和赫芬达尔指数结合起来，我们可以得出一个新的估量公式。其中，Ω_s测度的是地方层面的部门定向支持和初始竞争之间的关系，赫芬达尔指数衡量的是产业政策的分散性。在如下新的公式里，m表明了产业政策的类型：

$$\ln TFP_{ijrt}=\theta_1 Z_{ijt}+\theta_2 S_{jt}+\beta_m CompHerf_{imjrt}+\alpha_m \Omega_{mrt}+l_i+d_t+_{ijt} \quad (8)$$

其中，Z是企业层面控制变量的矢量，包括企业层面的国有产权等要素。虽然我们在分析中排除了百分之百的国有企业，但许多所谓的民营企业都保留一定程度的国家参与。变量S包括行业层面的控制变量，例如关税或部门（初始）竞争的程度，或外资参与部门的程度，以及上游和下游外国投资。[关于外资参与部门程度的讨论，包括横向的（“沿水平”）参与和纵向的（“前向”和“后向”）部门参与，更多内容详见杜罗莎、Harrison and Jefferson（2012）。]

$CompHerf_{imjrt}$是产业政策的一个矢量，它测度行业层面的补贴、税收减免及支付利息的分散程度。模型设定还包括企业固定效应l_i以及时间固定效应d_t。我们的推测是$\alpha_m>0$，即支持具有更高竞争性部门的产业政策会增强该部门中企业的全要素生产率，前者用样本初始年份的勒纳指数衡量。我们还推测：如果产业政策用于支持创新者或促进竞争，β_m很可能是正的。在以下分析中，我们将探讨各种可能的政策支持。

2.基准结果

我们首先从方程（8）的基准估计开始。关键的参数是产业政策的矢量系数α_m和β_m。表4报告了估计得到的系数。因变量是全要素生产率的对数函数ln，同时使用奥利-佩克斯（Olley　Pakes）方法（以下简称OP方法）和最小二乘法（以下简称OLS），通过企业层面的固定效应来

计算第一阶段的投入占比，并比较这两个方法的结果。我们的OP方法遵循奥利和佩克斯（1996）对第一阶段特定部门的投入系数的计算，其方法在附录里有更详细的描述。正如前文所指出的，所有设定都包括时间和企业固定效应。我们也纳入了控制不同部门外资参与的变量，但没有在表4中报告它们。

较为分散的干预更易于增强全要素生产率。对一个部门内的补贴分散性越大，就会鼓励更多企业在这个特定的部门内创新。因此，我们可以预测到CompHerf系数为正。这正是我们在表4第一行中显示的数据，它们表明补贴的CompHerf的系数为正并且显著。第一列的系数估值表明了一个完全分散的补贴系列，导致补贴的赫芬达尔指数为0和CompHerf为1，在此基础上，全要素生产率将增加3.9个百分点。

Ωrt, subsidies的系数表明，在城市层面面向更具竞争性（通过对样本期间初始竞争程度的测算）部门的补贴，效率更高。该系数估值如表4的第二行所示。虽然系数在所有设定中都是正的，但几乎等于零。

同时考虑这两者，表4的前两行表明，虽然将补贴配置到最初更具竞争性的部门并没有显著影响生产率，但较高程度的补贴分散性和更好的企业业绩相关。稍后我们将探讨更具针对性地把补贴用于支持创新型企业而非平等地配置给所有企业，如何进一步增加企业补贴对企业业绩的正面影响。

表4的第三行检验的是企业层面的全要素生产率和税收减免的分散性指标CompHerf_tax之间的相关性。该相关性系数在统计上显著为正，表明税收减免更高程度的分散性提高了生产率。该系数的估值在0.086～0.103之间，表明把赫芬达尔指数在收入税和增值税上的税收减免分散性降到零将导致全要素生产率增加8.6～10.3个百分点。

注：括号中为标准差。因变量是全要素生产率（一列、二列、三列和四列中为固定效应，采用OLS回归得到；五列、六列、七列和八列通过OP方法估计得到）。采用OP方法测算全要素生产率是个两阶段的估计。在第一阶段中，我们使用OP回归方法以获得投入要素的估计系数，然后计算全要素生产率（生产函数的余值）。在第二阶段中，我们采用全要素生产率对其余控制变量进行回归。每个回归都包括企业固定效应和年份虚拟变量。CompHerf_subsidy、CompHerf_tax和CompHerf_interest是补贴、税收和利率政策的赫芬达尔指数，通过年度城市工业企业数据计算获得。Corr_subsidy_lemer、Corr_tax_lermer和Corr_tarriff_lerner采用城市工业层面的初始竞争程度（勒纳指数表示）和当期的补贴、税收和利率之间的相关性构造而得。每个回归包括行业固定效应和年份虚拟变量。出口份额由出口采购除以行业销售额得到。国有份额是指企业的国有资产占其总资产的比例。这两个份额在年度部门层面进行加总。Index_subsidy、index_tax和index_interest是虚拟变量，如果企业获得了补贴、税收减免或其利率低于平均贷款利率，那么对应的虚拟变量赋值为1。部门层面的外国直接投资和其他（投入品）关税也作控制变量，

但是没有在表中给出。

***在1%的水平显著。

**在5%的水平显著。

*在10%的水平显著。

对于城市层面的税收和初始竞争相关性的系数估值$\Omega_{rt,\ tax}$，在第一列里是-0.0143，这表示如果城市层面的税收减免和竞争之间是完全相关的（100%），生产率将提高1.43个百分点。根据样本均值，城市-产业相关性每增加一个标准差，该城市和该产业的企业全要素生产率将增加0.3个百分点。

表4的第五行显示了更为分散的贷款利息补贴对生产率的影响。关于利息补贴的赫芬达尔指数的系数为正，且在所有设定中都是显著的，这说明利息补贴更广泛的分散性与企业较高的生产率是一致的。该系数的估值在0.057～0.085之间，说明完全分散的利息补贴将导致生产率提高5.7～8.5个百分点。该变量每增加一个标准差，由此导致的全要素生产率将增加1.2～1.6个百分点。（虽然表4的前五行显示产业政策变量的潜在显著的正向影响，这些影响不是一致的。特别是，利息支付和竞争之间的关系是正向的，这表明在更具初始竞争性的行业里利率更高时，全要素生产率也会改善。同样，关税和产业竞争之间的相关性是负的，表明在更具竞争性的产业中关税干预与更低的全要素生产率相关联。该系数估值的取值范围为-0.0199至-0.0411，表明如果更高的关税和更高的初始竞争完全相关，那么全要素生产率会降低2～4个百分点。）

表4的前三列分别给出了不同产业政策的影响，而第四列把它们组合到一个设定里。系数的估值并没有受到影响。第四列的结果表明，在一个部门的不同企业间更公平地配置补贴、税收减免和利息补贴，和更高的企业生产率增长显著相关。对初始就具有竞争性的部门，虽然更分散的补贴或税收减免与更高的生产率明确正相关，但贷款贴息和关税对生产率的影响结果是正负参半的或者是负的。我们将在下面看到，补贴和税收减免在城市层面的积极作用以及关税和低息贷款好坏参半的作用，与它们各自在企业层面的影响是一致的。

使用OP方法估计全要素生产率得出的系数估值列于表4的最后四列。与其他关于生产率的文献相一致，用OP方法来估计全要素生产率的结果与用具有企业固定效应的OLS方法来估计相差无几。一个区别是，关税和初始竞争的相关性系数变得不显著，但仍然为负向的衰减系数。

表4其余部分显示的是部门和企业层面的控制变量的系数。在部门层面，竞争用1-勒纳指数来测度，它为正并且和全要素生产率的增加显著相关。我们还包括了一个平方项，其系数为负。竞争和生产率之间呈现一种非线性关系，其系数在较低的水平上提高，在较高的水平上滑落。这与阿吉翁等人（Aghion et al，2005）发现的倒U型关系相一致。

相反，如果用行业出口份额来度量竞争，我们也发现竞争和全要素生产率之间存在显著的正相关。无论是通过行业层面的勒纳指数还是通过出口份额来度量竞争，竞争的独立影响都是显著为正的。这和竞争提高企业业绩的重要作用是一致的。

一个可能产生的问题是勒纳指数及其平方项的潜在内生性，因为它们都是控制变量。我们已经讨论过相关性和赫芬达尔指数的潜在内生性，我们的处理方法是在计算中排除企业自身的政策支持（如补贴）并且用初始期的勒纳指数来建构相关性。对于勒纳指数的控制变量，内生性不太可能成为问题，因为我们使用了地方和部门的初始期勒纳指数。将样本初始期的勒纳指数作为控制变量，可以有效减少企业行为、部门生产率分布和市场结构之间的反向因果关系。

我们还纳入了单个企业层面的补贴、税收减免、关税和低息贷款的控制变量。我们采用了一个0或1的控制变量index_subsidy，如果一个企业在当年收到正的补贴，这个变量就等于1。我们还纳入了一个0或1变量以显示公司是否获得税收减免，即index_tax。减税被当作一个0或1变量，能够说明该公司是否缴纳比法定公司税率低的税款或者是否缴纳比法定增值税率低的税款。补贴和税收减免这两个名义变量的系数都显著为正。我们也把贴息设置成一个控制变量，用它来表示一个公司对其当前负债的利息支付（有效利率）是否低于该部门当年的平均利率水平。index_interest的系数显著为负。接收较低利率贷款的公司并没有获得更好的业绩，我们用全要素生产率来测量企业业绩。贴息作为产业政策措施的这些结果和产业-城市的相关性系数是一致的，这说明在城市层面更好的业绩和更高的利息支出相关联。

（关税的影响取决于其所作用的产业。虽然一个产业面临的最终关税和全要素生产率正相关，但在统计上是不显著的。投入品部门更高的关税给企业的全要素生产率带来负面影响。在企业层面关税保护对全要素生产率的不显著影响或负面影响与我们的研究结果是一致的：虽然关税被定位于更具竞争性的行业，但它们无法带来业绩的改善。关税阻碍竞争，通常是次优的激励手段。所以用关税作为产业政策的一个手段在中国背景下无效也就不足为奇了。）

总的来说，表4的结果显示，通过更公平的针对性政策来保持竞争与更卓越的业绩（由生产率度量）相关联。在估计补贴和税收减免的部门分散性对企业全要素生产率的影响时，我们通过排除企业自己的补贴或税收减免来处理控制变量潜在的内生性。总体而言，有证据表明，当和较高水平的竞争（由勒纳指数度量）相结合时，税收减免和补贴这样的政策工具与生产率提高具有系统相关性。

一个有趣的问题是，城市-产业层面的实际关税和补贴水平在多大程度上和实际的竞争水平相关。附录中表A1的汇总统计数据表明，事实上，中国政府并没有在竞争很激烈的城市或产业设置更高的关税或补贴水平。关税和勒纳指数之间的平均相关性系数为-0.02，表明关税和竞争

之间的相关性几乎为0。竞争和补贴的相关性为正，但是接近于0，为0.03。有显著针对性的唯一手段是税收，它和竞争的相关性为-0.1。系数为-0.1表明更激烈的初始竞争和更低的税收之间有很强的负相关性。虽然表4中的证据佐证了当政策手段与更强的竞争一起被引入时会产生更高的业绩（由全要素生产率度量），实际的政策模式显示中国并没有这样做。一种解释是，实施产业政策来提高企业业绩还有很大的空间，尤其是未来旨在保护竞争的产业政策。

3.定向支持创新企业

一些企业应该获得比其他企业更多的支持吗？这是我们在表5中解决的问题。像我们所假设的那样，如果产业政策要更为有效地在创新企业之间激发更强的竞争，那么原则上应该给所有可能进行创新的企业提供完全公平的政策配置。由霍派哈恩（Hopenhayn，1992）和梅里茨（Melitz，2003）开创的关于异质企业的文献预测最有生产率的公司有可能成为最大的公司。在这一文献中，这些公司也可能是成本最低、最具竞争力的生产商。因此，一种可能性是用赫芬达尔指数重新展开分析，给较大企业更大的权重。在表5第一列和第二列，我们给出了未加权的结果；而在第三列，结果是按雇员人数考虑的企业规模加权而来的。

表5　竞争性产业政策对企业全要素生产率的影响：加权赫芬达尔指数

变量	TFP_OLSFE （1）	TFP_OP （2）	TFP_OP （3）	TFP_OP （4）
CompHerf_subsidy	0.0305*** （0.00824）	0.0319*** （0.00918）		
CompHerf_tax	0.0859*** （0.0230）	0.0816*** （0.0249）		
CompHerf_interes	0.0568*** （0.0164）	0.0669*** （0.0190）		
Comp_Herfsubsidy_weightsize			0.0255*** （0.00909）	
Comp_Herftax_weightsize			0.0555*** （0.0124）	
Comp_Herfinterest_weightsize			0.0616*** （0.00983）	
Comp_hersulsidy_weightege				0.102*** （0.0313）
Comp_Herftax_weightage				0.0781*** （0.0255）
勒纳指数				0.0541*** （0.0253）
勒纳指数的平方	10.26** （4.535）	12.05* （6.102）	12.72** （6.253）	12.62** （6.262）
Index_subsidy	-5.953** （2.493）	-6.464* （3.344）	-6.813* （3.420）	-6.760* （3.424）
Index_tax	0.0105*** （0.00190）	0.00674*** （0.00199）	0.00781*** （0.00198）	0.00786*** （0.00196）
Index_interest	0.0205*** （0.00108）	0.0200*** （0.00103）	0.0201*** （0.00104）	0.0200*** （0.00105）
Index_seetor	-0.0120*** （0.00169）	-0.0101*** （0.00192）	-0.0100*** （0.00191）	0.0100*** （0.00192）
国有份额	0.343** （0.141）	0.660*** （0.178）	0.672*** （0.179）	0.673*** （0.179）
常量	0.00301 （0.00504）	0.00315 （0.00514）	0.00273 （0.00516）	0.00289 （0.00511）
观测值	-2.776 （2.133）	-4.154 （2.858）	-4.474 （2.936）	-4.521 （2.944）
R^2	746304	746304	747158	746740
	0.208	0.184	0.182	0.182

注：括号中为标准差。第一列，因变量是TFP（采用有企业固定效应的

OLS方法进行估计）；第二、第三和第四列，TFP采用如文中所述的OP方法估计。每个回归包括企业固定效应和年份虚拟变量。CompHerf_subsidy、CompHerf_tax和Compherf_interest是补贴、税收和利率政策的赫芬达尔指数，通过年度城市工业企业数据计算获得。第一列和二列使用未加权赫芬达尔指数，第三列采用了企业规模（雇员人数）进行加权的赫芬达尔指数，第四列采用1/年份（企业营业年份）作为权重构造的赫芬达尔指数。出口份额由出口采购除以行业销售额得到。国有份额是指企业的国有资产的比例。这两个份额在年度部门层面进行加总。Index_subsidy、Index_tax和Index_interest是虚拟变量，如果企业获得了补贴、税收减免或其利率低于平均贷款利率即对应的虚拟变量赋值为1。外国直接投资部门和关税措施都包括在内，但没有在表中列出。

***在1%的水平显著。

**在5%的水平显著。

*在10%的水平显著。

另一种增强竞争的方法是推动新企业和年轻的企业进入市场。为了强调新进入的重要性，我们重做了赫芬达尔指数，用企业年龄的倒数对补贴、利息和税收减免的配置进行加权。这意味着最年轻的企业被有效地给予了最大的权重。这些结果列在表5的第四列。

表5的结果表明，在中国，针对年轻而不是大公司的产业政策显著提升了全要素生产率。[这和Acemoglu et al（2013）的分析是一致的。]对补贴来说，赫芬达尔指数的系数增加3倍。系数的估值是0.10，表明赫芬达尔指数每增加一个标准差，企业的全要素生产率将提高3个百分点。定向支持更年轻的企业的一个原因是年轻的企业一般具有较高的全要素生产率（使用OP方法或有企业固定效应的OLS方法来测算）。

用全要素生产率测算流程创新的一个潜在缺陷是，产出是由部门层面的平减指数与企业层面的收入计算得出的。这个基于收入（估算）的全要素生产率可能具有误导性，因为它也许反映了企业特有的质量或加价变化。一个解决方法是使用企业特有的价格平减指数，它显示了不同企业之间的价格差异（由于市场支配力的差异或质量上的差别）。我们可以从中国的产业普查数据中获得1998-2003年的企业特有的价格平减指数。因此，我们根据这个较短的时间序列重做了表5的结果，使用企业特有的价格平减指数来计算产出和全要素生产率。采用企业特有的价格平减指数来计算全要素生产率的结果列于表6中。

表6　竞争性产业政策与企业生产率：稳健性检验分别采用企业层面价格平减指数测算的全要素生产率和采用OP方法测算的全要素生产率

变量	采用企业层面价格平减指数测算		在OP测算第一阶段加入政策变量	
	TFP_OLSFE （1）	TFP_OP （2）	TFP_OLSFE （3）	TFP_OP （4）
CompHerf_subsidy	0.0325** （0.0150）	0.0560** （0.0228）	0.0306*** （0.00857）	0.0427*** （0.0109）
Compherf_tax	0.0497 （0.0387）	0.126** （0.0568）	0.0857*** （0.0234）	0.111*** （0.0285）
CompHerf_interest	0.0341 （0.0299）	0.0920** （0.0437）	0.0573*** （0.0172）	0.0876*** （0.0230）
勒纳指数	17.42*** （5.885）	21.61** （8.681）	10.19** （4.554）	10.09** （4.179）
勒纳指数的平方	-9.200*** （3.283）	-11.22** （4.793）	-5.902** （2.499）	-5.474** （2.317）
Exportshave_sector	0.506 （0.423）	0.354 （0.610）	0.350** （0.146）	0.606*** （0.205）
国有份额	0.0119 （0.00929）	0.0147 （0.0108）	0.00319 （0.00503）	0.00107 （0.00411）
Index_subsidy	0.0110*** （0.00325）	0.0101** （0.00383）	0.104*** （0.00191）	0.0107*** （0.00184）
Index_tax	0.0143*** （0.00206）	0.0143*** （0.00218）	0.0204*** （0.00108）	0.0219*** （0.000902）
Index_interest	-0.0109*** （0.00248）	-0.0162*** （0.00322）	-0.120*** （0.00173）	-0.0161*** （0.00185）
观测值	182248	182248	746304	962076
R^2	0.082	0.129	0.207	0.191

注：括号中为标准差。前两列回归是基于1998-2003年一直存活企业的子样本。之所以采用该子样本，是为了便于我们使用企业层面的价格平减指数对TFP进行测算，企业层面的价格平减指数是采用当期产出值除以产出不变价值。因变量是TFP（第一列和第三列的固定效应采用OLS估计；第二列和第四列采用OP方法估计）。每个回归包括企业固定效应和年份虚拟变量。CompHerf_subsidy、CompHerf_tax和CompHerf_interest是补贴、税收和利率政策的赫芬达尔指数，通过年度城市工业企业数据计算获得。出口份额由出口采购除以行业销售额得到。国有份额是指企业的国有资产占其总资产的比例。这两个份额在年

度部门层面进行加总。Index_subsidy、Index_tax和Index_interest是虚拟变量，如果企业获得了补贴、税收减免或其利率低于平均贷款利率即对应的虚拟变量赋值为1。其他控制变量包括横向和纵向FDI份额以及投入品和产出品的关税，但其系数没有在此表中列示。第三列和第四列包括上述OP估计第一阶段中对投入要素系数估计使用的政策变量。

***在1%的水平显著。

**在5%的水平显著。

*在10%的水平显著。

这些先前年份的样本量相当小，只有全样本的1/4。然而，结果是相当稳健的。关于补贴的赫芬达尔指数的系数是使用OP程序计算的，它从表5的0.03增加到了0.06，增加了1倍。税收减免和低息贷款分散性的系数也显著增加。这些证据显示使用更小的样本和企业特有的价格显著增大了影响。

另一个潜在的问题是，当政策在第一阶段被忽略时，用OP方法可能使全要素生产率估算产生偏差。最近关于生产率的文献表明，把第一阶段的政策排除在外可能导致OP在第一阶段的估值出现偏差，因为它估计的是投入共享系数。为了验证这种可能性，我们通过在第一阶段中加入所有关键政策重做了分析，结果显示在表6中的最后两列。赫芬达尔指数项的系数均保持显著，甚至比表4给出的原始设定的数值更大。表6中的证据表明，对于多种不同的模型设定和子样本，我们的结果都稳健地显示了政策分散性对生产率的正向影响。

4.产业政策在企业内部和跨企业再配置的效应

近年来，应用生产率领域的研究者已经把他们的注意力从关注同一个企业行为变化的决定因素转移到研究企业间市场份额的重新配置和对总体生产率的影响。这种研究焦点的转移可以追溯到奥利和佩克斯（1996），他们提出了一个简单的方法来区分企业内部的和企业之间的再配置。霍派哈恩（Hopenhayn，1992）、梅里茨（Melitz，2003）和其他人的研究激发了研究者们对企业内部与企业之间再配置的兴趣，他们假定企业的生产率是由外生因素决定的。因此，产业生产率的大部分增长并不是通过企业内部的学习而是通过市场份额的跨企业再配置实现的。[这方面的实证研究要滞后于理论贡献。其中第一个应用Olley and Pakes（1996）的分解法的是Pavcnik（2003），他发现，再配置对产业层面的生产率增长的贡献达2/3，而企业自身学习带来的增长仅占1/3。对于印度而言，结果则相反：Harrison、Martin and Nataraj（2013）发现，产业层面的大部分生产率增长源于企业内部，几乎和市场份额的重新配置无关。Sivadasan（2010）的研究也佐证了关于印度的这个结果。]

表4至表6探讨的是各类不同的产业政策在企业间的配置对企业内部

生产率增长的影响。在表7中，我们探讨政策向更有生产效率的企业再配置。这就需要一个产业层面的全要素生产率指标。我们重新计算了在城市-产业-年份层面的全要素生产率指标，并对这些加总的再配置项运用表4中相同的模型设定。其结果显示在表7中。现在，我们关注的不再是产业政策是否鼓励同一家企业随时间推移进行更多的创新，而是产业政策是否鼓励市场份额向更有生产率的企业再配置。我们可以认为这是在研究生产率增长的外延边际（extensive margin）而不是集约边际（intensive margin）。集约边际关注的是同一家企业随时间推移而产生的企业业绩改善。

表**7**　产业政策的竞争性和再配置

变量	TFP_OLSFE	TFP_OP（2）	TFP_OLSFE	TFP_OP（4）	TFP_OLSFE	TFP_OP（6）
CompHerf_subsidy	-0.0116*** （0.00207	-0.0108*** （0.00194				
Compherf_tax	0.0283*** （0.00576	0.0173*** （0.00494				
CompHerf_interest	0.0528*** （0.00431	0.0496*** （0.00426				
Comp_Herfsubsidy_weightsize			-0.00199 （0.00598）	0.00223 （0.00571）		
CompHerf_tax_			0.0175** （0.00806	0.00853 （0.00764		
CompHerf_interest_weightsize			0.0667*** （0.00712）	0.0617*** （0.00659）		
CompHerf_subsidy_weightage				0.0668*** （0.00776）	0.0536*** （0.00728）	
CompHerf_tax_				0.0892*** （0.00590	0.0743*** （0.00648	
CompHerf_interest_weightsize				0.100*** （0.00573）	0.0880*** （0.00665）	
勒纳指数	1.202*** （0.305）	1.082*** （0.273）	1.226*** （0.319）	1.095*** （0.282）	1.121*** （0.310）	1.008*** （0.275）
勒纳指数的平方	-0.807*** （0.187）	0.720*** （0.167）	-0.819*** （0.195）	-0.725*** （0.171）	-0.759*** （0.189）	-0.676*** （1.167）
Exportshoew_seetor	0.0156 （0.113）	0.00170 （0.106）	0.0127 （0.115）	0.00173 （0.106）	0.0195 （0.112）	0.00620 （0.104）
国有份额	-0.0775 （0.0962）	0.0168 （0.0956）	-0.0596 （0.0991）	0.0317 （0.0977）	-0.0792 （0.0993）	0.0157 （0.0980）
Index_subsidy	0.000158 （0.00387	-0.00416 （0.00353	0.00754* （0.00410	0.00432 （0.00378	0.0286*** （0.00507	0.0202*** （0.00469
Index_interest	0.00671** （0.00288	0.00637** （0.00279	0.0125*** （0.00296	0.018*** （0.00284	0.0157*** （0.00297	0.0145*** （0.00288
常量	-2.539*** （0.199）	-2.417*** （0.231）	-2.622*** （0.198）	-2.494*** （0.230）	-2.696*** （0.200）	-2.553*** （0.234）
测量值	64455	64455	64455	644555	64455	64455
R^2	0.080	0.068	0.069	0.060	0.093	0.079

注：括号中为标准差。因变量是TFP在企业间再配置的指标（第一列、

第三列和第五列采用的是有企业固定效应的OLS估计；第二列、第四列和第六列采用OP方法估计）。CompHerf_subsidy, CompHerf_tax和CompHerf_interest是城市-产生-年份层面的补贴、税收和利率政策的赫芬达尔指数。第一至二列采用非加权的赫芬达尔指数，第三至四列是以企业规模（雇员数）为权重的赫芬达尔指数，第五至六列是采用1/企业年龄（自企业开业算起的企业年龄）为权重的赫芬达尔指数。每个回归包括企业固定效应和年份虚拟变量。出口份额由出口采购除以行业销售额得到。国有份额是指企业的国有资产占其总资产的比例。这两个份额在年度-部门层面进行加总。Index_subsidy、Index_tax和Index_interest分别被定义为在年度城市产业中获得的补贴、税收减免或低于平均利率的份额。所有设定包括部门层面的外国直接投资的控制变量。

***在1%的水平显著。

**在5%的水平显著。

*在10%的水平显著。

表7的前两列显示的是产业-城市层面的企业生产再配置和政策措施之间的关系。第一列显示的是用有企业固定效应的OLS方法来计算全要素生产率时得出的各项指数；第二列报告的是用OP方法得出的估值。统计结果表明，由于政策重新配置到更有效率的企业，虽然更分散的低息贷款和税收减免和更大的生产率改善之间有显著的正相关，但未加权的补贴结果是负的。和我们先前的结果综合来看，我们可以得出如下结论：虽然低利率政策并没能有效地促进企业内部的创新，但它们的确鼓励了真实市场份额再配置到更有创新能力的企业。低利率政策和更分散的税收优惠促进了外延边际的生产率增长。同样，补贴不适用于这个论断，它更多地作用在集约边际，带来了企业内部生产率的提高。

表7接下来的四列显示了我们用企业规模和年龄的倒数对产业政策进行加权的结果。这些结果表明补贴的影响从负转向正，这说明如果补贴是面向年轻或更大的企业就可以在鼓励再配置型的全要素生产率增长中发挥积极作用。

这里存在一个问题，在中国，全要素生产率增长在多大程度上来源于企业平均生产率的提高而非市场份额的再配置。本文对中国全要素生产率的分析显示，在产业层面的全要素生产率增长中，只有5%是源于市场份额再配置，见附录表A2的数据。市场份额再配置的较小作用低估了着重分析单个企业层面生产率变化的重要性，而这一层面一直是我们分析的重点。虽然市场份额再配置的作用在样本期间有所增加，但和美国这样的国家相比，其作用还是非常小。Loren Brandt及其合著者也强调了中国企业层面的生产率（增长）对产业层面的生产率增长起着重要作用。与前面的结果相一致，对全要素生产率最大的影响出现在产业政策面向年轻企业的时候。表7的最后两列显示，当补贴、税收减免和低息贷款都集中在年轻企业时，市场份额的再配置会显著提高全要素生产

率。

四、结论

在本文中，我们论证了部门性的国家扶持政策能够促进生产率的增长，尤其是在政府扶持面向竞争程度更高的部门，并且政策覆盖面相对较广而不只集中在该部门内的一个或少数几个企业时。

本文使用了包含所有大中型企业在内的中国国家统计局1999-2007年数据库，表明在竞争性部门（勒纳指数作为竞争程度的测度指标）实施的产业政策（补贴或税收减免），旨在维持或促进竞争的产业政策（比如诱导企业进入或者鼓励新企业发展），可以更显著地促进生产率或生产率的增长。

如果把研究重点放在企业内部行为的集约边际上，在更广泛的企业中实施这些政策措施，企业层面的生产率就会提高。如果产业政策能够被配置到更有竞争性的（通常是更年轻的）企业中，那么企业的生产率会以更快的速度提高，甚至会达到上述政策效果的两倍甚至三倍。

本文的研究也表明，在初始竞争更为激烈的部门实施产业政策，能够促进企业提高生产率。当补贴和税收减免作为产业政策的工具时，此结论成立。而当以（低息）贷款和关税作为政策工具时，此结论则不成立。（在中国，低息贷款和关税与政策所面向的制造性企业的生产率低下是相关的。毫不奇怪的是，在更具竞争性的行业采用更高的关税或者更多的低息贷款并不会改善企业的生产率。本文的分析是：在有关产业政策的争论中，支持或者反对使用关税作为产业政策工具的争论毫无意义。）

这反过来也说明，产业政策讨论的重点问题应该是如何设计和实施产业政策，以使它们更有利于竞争，进而促进增长。本文的分析表明，在实施产业政策时，如果运用恰当的选择标准和良好的指导原则，就能更好地发挥促进增长和激励创新的作用。

然而，仍然悬而未决的问题是：当国家要实施产业支持政策时，如何才能确保将出于部门利益的游说活动范围降至最小？可行的解决方案之一就是：国家对某一部门采用扶持型产业政策时，应以覆盖范围较大、更有利于竞争的方式实施。这样，由于覆盖范围较大、竞争更加激烈，企业通过游说而获得的利润下降，从而致使企业游说的激励下降。换句话说，政治经济学方面的考虑应该着眼于强化竞争和产业支持政策的效果之间的相互作用。对产业政策的最优结构进行综合分析还有待展开。

另一个可能出现的问题是，在有显著规模经济的情况下，如何有效实施本文的方法。本文在中国国内市场的背景下对我们的理论框架进行检验，中国国内市场足够大，足以允许生产商在大多数工业部门里实现规模经济。如果分析对象是一个较小的经济体，一个更有意义的问题就

是如何在鼓励企业更专业和更具竞争力的同时，还使企业能收获规模经济的好处。在此情况下，可以推动企业参与国际市场来促进市场竞争。所以像韩国这样较小的经济体仍然能够通过政府支持，迫使企业在国际市场上参与竞争以获得竞争带来的好处，也就不足为奇了。另一个有待进一步探讨的研究课题就是在报酬递增的情形下如何实施产业政策。

（中南大学商学院李晓萍中国社科院工经所江飞涛译）

注：因篇幅有限，附录和参考文献略，特向作者和读者致歉，需要者可向《比较》编辑室索取：bijiao@citipub.com。

吴敬琏：什么是结构性改革，它为何如此重要？

国务院发展研究中心研究员

着力推进供给侧结构性改革，是2015年11月中央财经领导小组和12月中央经济工作会议确定的重大举措，也是今后一段时期贯穿整个经济工作的主线。

但是，围绕供给侧结构性改革，实际上还存在不少争论。比如，中国经济发展进入下行通道，从根本上说是由于需求侧的强度不够，还是由于供给侧的效率低下？再比如，什么是结构性改革，它到底是要改结构，还是要改体制？对于这些问题，不管在理论上还是在实际工作中，都存在不同的意见。

今天，我想着重讲一讲自己对后一方面问题的理解，也就是什么是结构性改革，它为何如此重要。

结构调整和结构改革

“供给侧结构性改革”的提法实际上包含两个含义不同的“结构”。

第一层含义的“结构”，是指经济结构，也就是资源配置的结构。在从供给侧探究中国经济减速的原因时，我们发现，最主要的问题是资源错配使经济结构发生了扭曲，导致效率下降。

从供给侧观察，经济增长由三个基本驱动力量即劳动、资本和效率推动。从21世纪初期开始，中国经济增长原先所依靠的驱动力量开始消退，例如人口红利逐渐消失，工业化和城市化过程中产业结构改变，也就是所谓“库兹涅茨过程”（Kuznets Process）导致的效率提高也开始减速。与此同时，粗放增长方式，即主要依靠投资驱动的增长方式所造成的经济结构扭曲和资源错配却愈演愈烈。在这种情况下，中国经济的潜在增长率从21世纪第一个十年开始下降，出现了经济下行的趋势性变化。

从以上分析得出的治本之策，就是通过资源的再配置，优化经济结构，提高供给侧的质量（效率）。

第二层含义的“结构”，是指体制机制的结构。“结构性改革”讲的，正是这后一种结构的改革。这两种“结构”不可混淆。如果把它们混为一谈，就会用经济结构的调整去取代体制结构的改革。我国的历史经验表明，这样做会造成十分消极的后果。

由政府直接“调结构”不但无效，还会产生反效果

针对中国经济存在的问题，无疑需要进行资源的再配置，以便改善经济结构，提高效率。当前改善经济结构的重点是实现“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板）。

问题是怎样才能真正做到资源的优化再配置？进行资源的再配置可以有两种不同的方式：一种是按照国家的计划和规划、政府的政策要求，通过行政命令来调整国民经济的企业、产业、地区等结构；另外一种是在反映资源相对稀缺程度的价格信号的引导下，通过市场的作用来实现资源的优化再配置。

在过去相当长的一段时期内，中国习惯于沿袭计划经济的传统，用第一种方式由政府用行政手段来“调结构”。但是，历史经验表明，这种方法“调结构”通常是无效的，甚至具有相反的效果。

早在改革开放初期，政府领导人就已经意识到，中国的产业结构存在严重扭曲，效益受到损害，需要进行调整。所以，在20世纪70年代末和80年代初，曾经进行过两次大的经济调整。在当时政府主导资源配置的条件下，这种调整是通过行政手段进行的，比如规定哪些产业或部门应该缩减，哪些产业或部门应该增强，然后用行政指令或诱导政策促其实现。在原有体制下，由政府进行结构调整的根本问题在于：结构扭曲往往就是由体制缺陷和政策偏差造成的，而且政府没有办法判定什么样的结构才是好的结构。因此，调整通常会产生两方面的负面结果：一个是由于政府并不知道什么是好的结构，即使调整到位，也并不能建立更好的经济结构；另外一个是由于造成结构扭曲的体制和政策因素并没有改变，一次调整过后，要不了多久，旧的结构重新复归，又需要进行另一次调整。

在当时的情况下，市场还没有生长起来，政府处在资源配置的绝对主导地位，因此以行政手段为主进行结构调整，自然是唯一可能的选择。后来，通过80年代中期的初步改革和90年代以后的系统性改革，市场逐渐成长和发育起来，但是许多政府部门认为用行政命令那只看得见的手进行调整，才能很快见效，所以在90年代甚至直到21世纪，各级政府仍然偏好用行政手段调整结构，结构扭曲问题也一直没有得到解决。

2004年出现经济“过热”以后，对于宏观经济到底是“全面过热”还是“局部过热”，发生了争论。当时有三种不同的意见：第一种认为没有发生过热，也不赞成采取总量紧缩政策，说是“股市刚刚起来，不能一盆冷水泼下去”。第二种认为出现了经济过热，主张采取紧缩措施，防止股票和房地产市场泡沫膨胀，最终导致崩盘。不过，这两种意见都没有被领导接受。被肯定的是第三种意见，即认为中国经济只是出现了“局部过热”，而并没有发生“全面过热”，因此只要采取措施抑制“过热部门”的扩张，就能保证国民经济的稳定协调发展。在这种思想的指导下，国务院颁布了《促进产业结构调整暂行规定》。国家发改委也随即会同国务院有关部门制定了《产业结构调整指导目录》，把产业划分为鼓励、限制和淘汰三类，要求采取“有保有压”和“有扶有控”的措施进行结构调整：

一方面对所谓“过热产业”进行控制和清理，另一方面对政府选定的产业进行扶持。这种“有保有压”和“有扶有控”的调整并没有见效，经济结构的扭曲反而变得更加突出了。

在这种情况下，国务院在2006年3月发出《关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知》，指出钢铁、电解铝、电石等行业产能已经出现“明显过剩”，要求根据不同行业、不同地区、不同企业的具体情况，有保有压，“坚持扶优与汰劣结合，升级改造与淘汰落后结合，兼并重组与关闭破产结合，优化产业结构和企业结构”。文件虽然也提到要深化改革和充分发挥市场配置资源的基础性作用，但是由于市场化改革依然停滞，实际上主要采取的办法是按照指令性指标“淘汰落后产能”。因此，结构调整的工作进行得并不顺利。比如，钢铁行业是2006年化解产能过剩的重点产业，可是调控的结果是越调越多，全国钢铁产能从2003年的2.5亿吨左右提升到2012年的10亿吨左右。

2008年全球金融危机发生以后，中国除了面对部分行业产能严重过剩的问题之外，还遇到GDP增长速度下降的问题。这时，除了“扩需求、保增长”外，国务院还做出决定，把大力发展战略性新兴产业作为重点经济工作之一，要求用财政、金融和其他手段大力扶持七种战略性新兴产业。由于用补贴、政策优惠来扶持指定产业造成价格信号扭曲和成本失真，使得光伏、LED等受到各级政府扶持的产业很快也变成了产能过剩的产业。

于是，2013年，国务院和有关部委连续发出七个文件，要求对一系列“产能严重过剩的产业”进行治理。国务院发出的《关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》指出，我国的“传统制造业产能普遍过剩，特别是钢铁、水泥、电解铝等高消耗、高排放行业尤为突出”，要求通过五年努力，化解产能严重过剩矛盾的工作取得重要进展，达到产能规模基本合理、发展质量明显改善等目标。

总的来说，用行政手段解决结构扭曲的问题，效果很差，有时还适得其反，过剩产能越调越多，而政府大力扶持的产业却往往成为新的产能过剩产业。

转变发展方式长期未能见效的根本原因在体制

提高供给质量、优化经济结构、实现发展方式转型，并不是21世纪初才提出来的新要求。这一问题实际上已经提出几十年了，但一直没有得到解决。

早在1981年，全国人民代表大会就批准了国务院提出的“今后经济建设的十大方针”。“十大方针”包括多项改善产业结构的要求，希望通过它们的贯彻，“围绕着提高经济效益，走出一条经济建设的新路子”。1995年制订的“九五”规划（1996-2000年）又正式提出了“转变经济增长方式”的要求，其中非常重要的内容也是改善经济结构。到2002年的中

共十六大提出“走新型工业化道路”，后来2007年讲的“转变经济发展方式”，2013年讲的“跨越中等收入陷阱”，针对的其实都是同一个问题。这就是优化经济结构和提高效率。但是，多年来成效不大，其中的经验教训很值得汲取。

由于“十五”规划（2001-2005年）期间，经济增长方式转型出现了反复，经济结构有进一步恶化的趋势，引发了2005年到2006年制订“十一五”规划（2006-2010年）期间的一场要不要转变经济发展方式，怎样才能转变经济增长方式的大讨论。这场讨论得出的一个很重要的结论是：这一转型之所以步履维艰，是因为存在“体制性障碍”。当时说的体制性障碍，核心内容就是政府仍然在资源配置中起决定性的作用。

我在参加这次大讨论的过程中写了一本书——《中国增长模式抉择》（上海远东出版社2005年初版，2008年增订）。书里介绍了当时讨论的情况，对于为什么增长模式转型、结构调整不能取得预期成效，列举了很多具体的原因，比如把GDP增长作为政绩的主要考核标准，政府拥有过多的资源配置权力，等等。归结起来，就是十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》所指出的“体制性障碍”，或者如十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》所说：政府仍然在资源配置中起着决定性的作用，抑制甚至排斥了市场机制作用的发挥。

“三去一降一补”也要靠市场起决定性作用

中国经济目前面对的结构问题越来越突出，所以需要通过“三去一降一补”（去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板）来实现资源的再配置和经济结构的优化。不论过去的历史经验还是经济学的理论分析都告诉我们，要实现这一任务，必须靠市场在资源配置中发挥决定性的作用。当然，也要更好地发挥政府的作用。在这里，市场的作用和政府的作用都要有准确的定位。

为什么实现经济结构优化和“三去一降一补”要靠发挥市场的决定性作用呢？这是因为市场有两个基本功能：一是能够有效地配置资源，二是能够建立起激发创新、创业积极性的激励机制。说到底，“三去一降一补”就是要靠这两个最重要的机制才能够实现。市场机制具有实现资源有效配置和建立正确激励机制这两个方面的优势，它们是行政手段所无法做到的。比如，要压缩钢铁业的过剩产能，老办法是由行政机关规定计划指标，要求限期压缩多少万吨“落后产能”，然后把计划指标层层分解下达到各个部门、各个地区和各个企业。压缩任务通常只能按企业的大小、设备的新旧等“硬指标”“一刀切”，否则就压不下去。然而，根据这样的标准，被切掉的往往并不是效率最差的设备和企业。而且，每个行政部门都要保护自己的产业，甚至纵容企业增加产能。再比如，“补短板”的实质是加快效率较高、供不应求的产业的发展。用行政的办法也跟市场激励的办法很不一样，主要靠政治动员和运用政府的财政政策、信贷政策、补贴政策去扶持一些政府认定应该发展的产业和应当做强做大

的企业，和依靠市场机制奖优罚劣与实现优胜劣汰，效果就完全不一样。

在发挥市场在资源配置中的决定性作用的同时，政府应当怎样更好地发挥作用呢？据我理解，所谓“更好地发挥政府的作用”，是不要落入过去政府包办一切的老套路。政府要做的不是直接出手去调结构，而是提供公共品；不是操控市场和干预微观经济，而是为市场的运作提供更好的条件，为企业和创业者提供稳定的宏观经济环境和良好的法治环境。当然，它还要在一些市场不能起作用的地方发挥作用，比如用社会保障体系来对下岗职工的基本生活需要进行托底，支持基础科研，建立基础教育体系，等等。总而言之，政府的作用是提供公共品，而不是直接干预微观企业的经济决策。

为什么要“着力推进结构性改革”

如果说理论分析和实践经验都表明，要完成结构调整和结构优化的目标，必须主要依靠市场的力量，问题的症结就在于：能够使市场在资源配置中起决定性作用的制度基础，即1993年的中共十四届三中全会《决定》和2013年的中共十八届三中全会《决定》所说的“统一开放、竞争有序的市场体系”，还没有完全建立起来。中国在20世纪末宣布已经初步建立了社会主义市场经济的基本框架，但是市场体系还不完备，其中许多重要的子系统还没有建立起来，即使已经初步建立，也还很不完善，存在诸多缺陷。总之，还不足以承担有效配置和再配置资源的重任。

在这种情况下，唯一的出路就是尽快通过改革，把统一开放、竞争有序的市场体系及其法治基础建立和完善起来。

正是在这样的背景下，2013年的中共十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2014年的中共十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2015年中央领导又提出了着力推进结构性改革的要求。

人们常常以为“结构性改革”是一个中国特有的提法，其实并不是这样。“结构性改革”（structural reform）是一个在市场经济国家文献里常见的说法。我查了一些文献，在一个国家的市场经济制度已经建立起来，但其中的某些制度架构仍然存在问题，需要对这些不够完善的、存在缺陷的制度架构进行改革时，这种改革就被称为“结构性改革”。我们习惯于把从计划经济到市场经济的改革叫作“体制改革”，当这个短语被译成英文的时候，也常常用“structural reform”即“结构性改革”来表达。

像我这样年纪的人，最早接触“结构性改革”这个说法，大概是从20世纪五六十年代“共产主义论战”中中方的批判文章里看到的。当时的批判文章指称，意大利共产党总书记陶里亚蒂主张对西方国家进行“结构改革”，这意味着改良主义和对革命的背弃。后来接触得更多的是，最近十

多年来，一些市场经济国家一再提出要进行结构性改革。最近的G20财政部长和中央银行行长会议公报，也提出二十国集团各国都需要进行结构性改革。

总之，结构性改革是市场经济国家常用来指称局部性改革的概念。既然中国已经宣布初步建立社会主义市场经济的基本框架，现在要对其中部分架构进行改革也是应有之义。所以，在这个意义上，运用这样一种说法来概括当前要进行的改革，也是完全可以的。

其他国家进行结构性改革的实践对我们来说也是有启发意义的。2004年的时候，国际货币基金组织（IMF）曾经建议一些国家进行结构性改革，当时的IMF研究中心主任拉詹（R.Rajan）写了一篇短文来解释他们所建议的改革，题目叫作“结构性改革为什么那么难”（Why are structural reforms so difficult？中译文载《比较》辑刊2016年第2辑，总第83辑，第1～4页）。

文章说，结构性改革取得的成果、带来的益处是长期的，但是从短期来说，有一部分人会受损，所以很难被人们接受。我在这里要说的不是结构性改革的难易问题，而是拉詹对什么是结构性改革所做的言简意赅的界定。跟我们现在遇到的情况相类似，当时有些人认为许多经济问题是由需求过剩或不足造成的。拉詹表示不同意这种判断，他指出：“许多经济问题是由市场运行中的问题造成的，而不是因为资源短缺或者总需求过剩或不足。在大多数经济学家眼中，此时显然需要进行结构性改革，即改变支配市场行为的制度架构和监管架构。”这就是说，结构性改革是对制度架构和监管架构进行的改革。

总之，需要明确的是，“结构性改革”讲的是针对体制机制架构的改革，通过这种改革，把统一开放、竞争有序的市场体系建立起来，并且通过市场作用的发挥来实现经济结构的优化和供给质量的提高。

六个方面的改革需要抓紧推进

为了完成建设统一开放、竞争有序市场体系的宏伟任务，我们需要进行多方面的改革。十八届三中全会规定了336项改革任务，其中直接跟经济有关的就有200多项。这些任务当然有轻重缓急之分，不可能一蹴而就。根据最近各界人士提出的一些迫切需要重点进行的改革项目，我认为以下六个方面的改革特别需要抓紧进行。

一是简政放权的制度化，加快制定和执行市场进入的负面清单。十八届三中全会决定采取市场经济和法治国家的通行做法，对市场进入实行负面清单制度。根据企业和公民个人“法无禁止即可为”和各级政府“法无授权不可为”的原则，国务院部署制定两个清单：一个是市场进入的负面清单，一个是政府授权的正面清单。政府授权的正面清单看起来比较困难，但市场进入的负面清单是市场经济的一项基本制度，必须加快进行。这不但涉及公民的基本权利，还牵涉到对外经济关系，比如在中美

投资协定的谈判中，这就是一项重要议题。

二是全面推进金融改革。金融改革的核心议题——利率市场化和汇率市场化进行得比较顺利，甚至超出了原来的预期。但是，仅有这两项重要的价格改革还不足以保证整个金融体系改革成功，其他方面的改革也必须加快。比如金融市场的监管体系，十八届三中全会要求从事前的审批为主转变为事中、事后的合规性监管为主，就需要加快实现。在当前杠杆率居高不下的情况下，一方面民间的投资意愿低落，另一方面由于资产负债表衰退，人们不愿意把资金放到流动性比较低的实体经济中。此时加快金融体系改革就具有更为重要的意义。

三是国有经济改革。这是一个很重要的领域，因为虽然国有经济在整个国民经济中所占的比例只有三分之一左右，但它掌握着最重要的社会资源，它所处的行业又往往是国民经济中具有居高临下地位的制高点。目前，相当一部分国有企业效率低下，而且存在持续下降的趋势。如果这种情况不能较快改变，就会拖住整个国民经济的后腿。十八届三中全会决定对国有经济改革有一个重大突破，就是要把对国有企业的管理由直接管企业（即“管人、管事、管资产”）为主转变为管资本为主。这是一项具有重大意义的改革，因为只有这样，才能在国有控股公司和国有参股公司中建立起有效的公司治理结构，也才能实现各类企业之间的公平竞争。

四是竞争政策的贯彻。我们过去把贯彻竞争政策叫作“反垄断执法”，现在国际上通行的说法是“贯彻竞争政策”，后一种说法可能比前一种来得确切。我们必须清醒地认识到竞争是市场制度的“灵魂”。正如第二次世界大战后德国市场体制的缔造者艾哈德（L.W.Erhard）所言，战后德国“经济奇迹”的实质，乃是“来自竞争的繁荣”。2016年6月，国务院发出了《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（下称《意见》），为确立竞争的基础性地位迈出了重要的一步。文件指出，在当前的现实生活中，“地方保护、区域封锁，行业壁垒、企业垄断，违法给予优惠政策或减损市场主体利益等不符合建设全国统一市场和有违公平竞争的现象”还广泛存在。加之在我们国家，有些人还受到传统政治经济学反竞争思维的影响，认为“竞争和无政府状态”是资本主义腐朽性的集中表现。而且在社会主义条件下，不同所有制企业之间也不应当有公平竞争。事实上，没有公平竞争就不可能发现价格，也不可能实现奖优罚劣、优胜劣汰和促使企业努力创新。所以，抓紧贯彻竞争政策仍是一项重大的改革任务。

五是加快自由贸易试验区的建设。现在自由贸易试验区已经从上海一地推广到全国好几个地区，但是看来这一试验的质量还有待提高。中央领导人曾经明确指出过，自由贸易试验区的意义在于“营造市场化、法治化、国际化的营商环境”“促使贸易投资便利化”。贸易和投资规则的进一步提高是一个世界性的趋势，中国需要努力适应。自贸区试验不但在对外经济关系上有意义，而且直接有助于促进统一开放、竞争有序的市场体系的建立和完善。所以，这方面的试验应该加快进行，防止把“营造

市场化、法治化、国际化的营商环境”的试验等同于过去的政策优惠等低层次的做法。

六是坚持建设法治国家。一个良好的市场体系一定要建立在法治的基础之上。自从1997年第十五次全国代表大会提出依法治国、建设社会主义法治国家的治国方略以来，这方面的工作有所进展，但是离建设法治国家的要求还有相当大的距离。中国是一个具有悠久人治传统的国家，进入现代以后，政府的政令在社会经济运行中始终起着主导的作用，法治观念和法治实践十分薄弱。因此，建设法治国家是一项非常重要也极其艰巨的任务。十八届四中全会做出了全面推进依法治国若干重大问题的决定，建设法治的工作还需加快进行，因为不厉行法治，市场运转交易就缺乏严明的规则，也就不可能平稳有效地运行。

为了推进以上这些改革，不仅要提出任务，做出设计，还需要采取切实措施，克服思想上和实际工作中的障碍，抓紧施行。

必须真刀真枪地推进改革

2016年以来，中央全面深化改革领导小组的第20次（1月11日）、第21次（2月23日）和第25次（6月27日）会议都着重讨论了如何切实推进改革的问题。6月27日的第25次会议着重指出，“改革是一场革命，改的是体制机制，动的是既得利益，不真刀真枪干是不行的”。那么，怎样才能防止改革空转，真刀真枪地推进改革呢？我认为，需要在以下三个方面取得突破。

第一，要把各级党政干部的思想认识统一到中共十八届三中全会和十八届四中全会的《决定》上来，形成对改革的共识。

以国企改革为例，包括我自己在内的许多人都觉得国企改革进展得太慢。十八届三中全会决定改革国有资产管理体制，国有资产管理机构由直接管企业（即所谓“管人、管事、管资产”）转向以管资本为主，通过若干资本经营公司作为投资主体掌握原有的国有企业的股权。但是，从传媒上发布的消息看，在这个问题上存在很不相同的认识，比如有些在国资部门工作的朋友就认为，他们还必须继续管人、管事。在这种情况下，认识上求得统一恐怕是国企改革能够迈步往前走的一个前提条件。

第二，要抓实改革的机制保障，把执行各项改革决定的责任主体明确起来。以公平竞争审查为例，国务院发布的《意见》是十分重要和及时的，而且要求从2016年7月1日开始对新制定的政策预先进行审查。然后还要对原有的各种制度和政策进行审查，逐步清理并废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法。但是，仔细读这个文件，觉得它在抓实机制保障上仍有不足之处。比如，中央深改组要求在公平竞争审查中“把自我审查和外部监督结合起来，加强社会监督”，但具体的工作部署只提出各个制定政策的机构进行自我审查，而没有明确外部监督和社

会监督由谁负责和怎样进行。比如民众投诉某一个政策规定不符合公平竞争原则，由谁来接受投诉，谁来做出处理，必须有明确的责任主体，否则审查就容易落空。

其实过去在《反垄断法》执法上就存在类似的问题。反垄断执法由三个部门分别负责，它们之间的互动和协调往往存在问题。当然，在三个部门上面还有一个国务院的反垄断委员会。但这个委员会不是一个常设机构，而是一个部际的议事机构。所以，过去在讨论执行竞争政策和执行反垄断法的时候，中外有许多学者提出要建立一个高层次的、拥有很大权威的反垄断机构，或者叫作执行竞争政策的机构。我以为，为了建立公平竞争审查的机制保障，这个建议也是值得认真考虑的。

第三，加强督察工作，落实主体责任。要按照中央全面深化改革领导小组的要求，“理清责任链条，拧紧责任螺丝”，抓紧完善对负有责任的机构和人员的督办协调、督察落实和责任追究等工作机制。督查工作还要落实到人员的任免上，做到像习近平总书记在第25次中央全面深化改革领导小组会议上所说的那样，“形成改革者上、不改革者下的用人导向”。

[本文根据吴敬琏2016年6月30日在“中国经济50人论坛·长安讲坛”（300期）上的主题演讲整理而成，经本人审阅]

贾康：产业政策与供给侧改革

华夏新供给经济学研究院院长

作为一名研究者，我对“产业政策与供给侧改革”这个问题试做粗线条的勾画。

第一个层面，从审题和定义的角度看供给侧。

一般写论文要有一个导言，或“问题的提出”。把握“产业政策与供给侧改革”的命题，结合现实，我认为在理论密切联系实际的创新上，需要突破过去曾经认为比较成熟，但在世界经济危机之后，我们已经明显意识到其局限性的“需求管理”的不足，顺理成章地提出要有供给侧的更深入的分析认识和社会主义政治经济学的学理探讨。中国特色的社会主义政治经济学，也必然要汇入整个人类文明发展过程中关于经济学的探讨和创新。我们特别注重供给侧，也就要努力开掘供给管理和供给侧改革关联于制度空间所必须掌握的学理知识。

我认为，在供给侧视野之下，产业政策是“理性供给管理”的重大命题。它在经济运行中的产业视角上，要处理区别对待、突出重点的供给侧结构性政策的问题。它的优化对中国自有特别的意义，但对其他经济体事实上也成为不可回避的问题。这一命题的现实意义，要纳入改革这个概念，即与有效制度供给相结合，成为供给侧结构性改革这样一个通盘考虑的组成部分。

实际上，产业政策和技术经济政策、环境政策，还有中国人已经讨论了多年的“政策倾斜支持机制”等，是密不可分、息息相关的。我和另外一些在这方面有共识的研究者，在这些年致力于新供给经济学的研究，认为需要在理论创新中对已有的主流经济学的认识成果做一些提升，或者说得再直率一点，反思之后需要补课，克服至今为止主流经济学认识基本框架上的不对称性，关于一些重大的理论、原理的假设条件，也需要升级。比如，我们以往认识范式里的完全竞争假设，有它的意义和启发，不可缺少，但需要进一步升级为不完全竞争假设，以更好地对应现实世界的真实情况而提高理论的解释力与指导力。在此视角之下，过去和产业政策相关的理论方面存在的明显不足或者不成形，是可以而且应该得到新一轮理论密切联系实践反思之后的矫治与改进的，而且应把政治经济学（或称理论经济学），以及我们过去已经有概念的产业经济学、发展经济学、制度经济学、行为经济学等做一个兼收并蓄，力求把它们打通。我们在研究中做了这样的努力，试图集大成式地形成五位一体的一个认识框架，在已经公开发表的《新供给经济学》和《供给侧改革：新供给简明读本》里，我们勾画了这个框架。

在学理框架下，第二个层面要说一说怎么看待产业政策的必要性。

从理论考察和实践印证方面稍微展开，就应该提到三个关键词，分别是“市场失灵”（或者可以称为“市场缺陷”）、“不完全竞争”（我在前面已经提到了），还有一个就是“赶超战略”。理论上，一般都承认有市场失灵问题——除了个别学者认为这个命题还可以再讨论——我们新供给研究群体是接受这样一个基本认识的。这种市场失灵引出政府干预的必要性，其实，在需求管理的框架下，已经在这方面有了一个较成形的“反周期”操作，它的理论依据是什么呢？就是需要有必要的国家干预或者政府干预，去弥补市场失灵。但是，我们现在有所推进的认识是政府的介入和干预，不仅要处理应对有效需求不足的反周期问题，还需要解决包括在“不完全竞争”假设下的必须努力提供和优化的政府的政策供给。这个政策供给在现实意义上——理论上也可以论证——就是要解决不完全竞争中供给优化的问题，以及要让政府的政策和市场机制结合好，其中特别需要解决的是政府要发挥应有作用而优化有效制度供给的问题。供给侧的政策供给和制度供给对中国的现实意义是一望而知的。

在后发经济体的科学决策和政策优化设计全过程中，其实必须把握一个“赶超战略”的思维。中国人的这一战略思维，集中体现为在改革开放新时期确立的现在看起来有可能把路越走越宽的“三步走”现代化战略。这个战略，我认为它的精神实质或者它必然要把握的内涵，就是国际竞争合作中非均衡发展状态下的从追赶到赶超的全局战略。这方面显然有不同意见的争议。比如，我们认为在华盛顿共识里，有给人非常重要启发的一些认识，它最初始的理论假设是完全竞争，这可以使我们更好地认识市场“看不见的手”的重要意义，也对接中央十八届三中全会所说的市场在资源配置中总体而言发挥决定性的作用。但是，世界金融危机发生之后，不仅是中国这样的发展中经济体，就是像美国这样的发达经济体，也无一例外地要解决不得不处理的一系列供给管理的问题。倒推出来的理论上的问题是什么？供给管理这种区别对待、突出重点的操作，一定对应的是不完全竞争，我们的基本结论就是：现实世界的真实图景不是完全竞争，而是不完全竞争。我们需要在进一步讨论问题的时候，把原来的完全竞争假设上升到2.0版的不完全竞争假设，这并不否定完全竞争这个假设在理论上的启发和重要意义，但是要指出它不够用了。在不完全竞争情况下，显然跟分行业考察的差异性是息息相关的，那么再往下，当然就要引出产业政策的问题。关于一般竞争行业，我们已经有了概念。所谓一般竞争领域，是指竞争程度比较完全的那些领域。现实生活里我观察，比如餐饮业、理发业、服装业等，似乎没有人想给它们施加产业政策，因为没有什么特别的必要性，可以认为这种行业比较接近完全竞争假设所给出的那样一个情况。但是，真实世界里其他很多行业不行，你不考虑产业政策、技术经济政策等，是感觉过不去了。

所以，除了一般竞争行业之外，还有其他一些不完全竞争的行业。比如有些状态我们可以称为寡头竞争，一个行业里已经形成了几个实际上“大而不倒”的主体，它们在竞争中可以形成一种同谋，甚至有的行业在某些阶段会出现独家垄断，几乎把竞争因素都排除掉。当然，如果从政府管理当局来说，认为需要通过反垄断法来消除这种情况，一般认为

也是合理的。反过来讲，反垄断法是不是也有产业政策、行业政策色彩呢？可以连同起来考虑。

如果把市场存在缺陷、政府需要干预的认识所引出的应有理论前提是不完全竞争假设确立起来，研究者面对的任务当然就更复杂、更艰巨了。比如，要想研究供给管理，特别是优化的“理性供给管理”的问题，建模是很困难的，论文发表不出去，而研究工作者必须发论文才能评副教授、副研究员，以后还要评教授、研究员，当然对这样连模型都建不起来的问题会望而生畏，但这并不表明，我们研究界对这件事情可以放弃研究的努力。

面对新一轮更复杂的供给侧结构问题突出而产生的研究任务，我认为要紧密结合“赶超战略”的思维。这样一个战略，我观察和现在林毅夫教授他们非常强调的新结构经济学里的比较优势战略，是有共同点也有不同之处的。林教授所强调的新结构经济学，还有我们现在表述的新供给经济学，都注重结构和供给侧的问题，这显然是共同的地方；都非常强调有效市场，还要加上有为政府——我们在表述上更多地强调“有为”，还要加个“有限”，但也是大同小异。但在这两个理论框架的差异方面，我体会林教授他们的基本思路是认为只要把握好资源禀赋条件，进而对接比较优势战略，就基本解决了结构优化升级的问题，但我们觉得这还不足。这种比较优势战略有它的适应性，但是也有明显的局限性，它在实际生活里还难以有效地支持我们必须解决的超常规发展，即从追赶到赶超、后来居上的发展问题。比如，最突出的是在国际合作与竞争的局面里，走在前面的先发经济体，会源于物质利益驱动而自然要打压后发经济体在所谓比较优势框架下与它在高端的交易，换句话说，就是中国人现在已经越来越多地感受到的“花多少钱也买不来，人家决不卖给你”的高端技术。这是比较优势战略的认识框架没法回应和解决的问题，而对后发经济体真正实现现代化来说，这又是至关重要的问题。

所谓“赶超战略”，当然要注意到它很容易走到有偏差的状态，以赶超为名违背客观规律，甚至有“大跃进”，使我们过去得到了非常严峻而惨痛的教训。但是，实际生活里“小孩子和洗澡水不能一起丢掉”，要解决中国在落伍之后以及被其他发达经济体甩下的这一大批发展中经济体摆脱落后状态的问题，所要选择的路径，必然是超常规的，从追赶到赶超的这样一种赶超战略，不可弃而不用，否则中国是不可能在落后以后重新回到第一阵营的。这种从追赶到赶超的理论分析，我们已经有了一些发掘，一些很有影响的西方学者，包括克鲁格曼等人，都已经涉及一个与后发优势对接的蛙跳模型。我们在新供给研究里，也把这样一种认识对接到以供给侧成功创新支持生产力往上提升，会带来整个经济社会阶跃式发展的曲线，它不是一条看起来直线式的倾斜上扬曲线，而是到了某一个点量变为质上一个台阶，然后再到某一个点又可能上一个台阶，所谓分阶段整体跃升式的上扬发展曲线。这种超常规发展，在客观规律的探究方面是很有必要的，不是只限于主观的愿望，因为整个事物的发展就是不平衡的。西方学者也注意到英国超越荷兰，美国超越英国，怎么解释？我们认为这不是简单的比较优势战略能够包容的一个命

题，需要比较直率地摆明看法。

如果从理论联系实际的角度来说，可说到的实证考察还相当多。比如，我们观察第二次世界大战之后的发展过程，日本人的供给管理和产业政策是做得有声有色的，虽然到了它的经济泡沫戳破以后，又有很多的反思——这里面肯定有毛病、有缺陷，但是在20世纪40年代后半期、50年代、60年代，至少在那个阶段做的一些事情，现在看起来肯定是利大于弊，支撑了日本的经济起飞和进入发达经济体行列。20世纪90年代中期，我曾经在维也纳参加一个国际组织安排的学习，世行的working paper（工作文件）里有一个专题（后来我没有看到公开发表），专门讲日本的政策金融、财政投融资，所支持的就是非常鲜明的产业政策方面的重点：二战刚结束，以这种财政投融资，就是政策性的产业重整与发展的融资机制，支持的是重化工业的恢复，即钢铁、煤炭等，然后很快转为50年代初抓住当时世界市场上的机会，支持日本的造船工业发展，再往后到50年代后半期，支持的是自动化机械这种社会化大生产流水线及制造业效率的提高，然后很快转入所谓“半导体”——现在听到半导体，就知道它后面对接的是信息革命。这种产业政策的支持到了20世纪七八十年代以后，越来越带有对非一般竞争领域的支持特色，比如最后支持的主要是日本的保障房建设等，但它仍然是可以与市场对接的机制。

我们再考察一下美国人的实践。在20世纪80年代，那时我还被称为中青年经济研究者——当年风行全国的《艾柯卡自传》，就是一个非常优秀的美国企业家谈自己怎么救活了克莱斯勒公司。那本书读下来给我印象很深的是，艾柯卡做了这么多讨论回顾以后提出一个核心观点：重振美国之道就是掌握好industry policies——中文翻译为“工业政策”，实际上就是产业政策。这种艾柯卡当时最为看重的产业政策，我们也可以见于前述日本发展中的经验总结等，但是确实没有看见后来的学者把它纳入一个理论框架而充分地系统化。但到了这次世界金融危机发生之后，我们不用等待国外学者把新一轮的调控经验做条理化的总结，我们自己应可以从现实出发，走到理论创新的前沿位置。

创新认识的起点仍然是实践：美国人的调控实践显然跳出了主流经济学教科书讨论的范围，在危机发生之后的关键节点上，美国人总结不救雷曼兄弟公司而使金融海啸迅速升级为席卷全球的金融危机的教训之后，相对果断地先后动用公共资源注资花旗、两房（房利美和房地美），一直走到以公共资源注资实体经济层面的通用汽车公司，而走到给通用注资施以援手，就成为美国反危机过程的一个拐点，原来市场上弥漫的恐慌情绪得到了明显的收敛，再往后便进入一个复苏过程。作为世界第一大国，复苏过程中，美国当局也运用了几轮量化宽松这样的需求管理手段，但同时做得有声有色、可圈可点的是一系列产业政策、技术经济政策的供给管理措施，这些措施是找不到教科书里的理论支持点或者相对应的较充分讨论的，但是它们对全局的意义一望而知。比如页岩油革命，不仅在反危机过程中提振了信心和提升了景气，还影响了整个全球基础战略能源的长远格局；3D打印机，是适应信息化时代对定制

化的需求——既要保持社会化大生产的特征，又要解决现在越来越具体的定制化的市场需求和工艺难点方面的一个重大突破；“信息高速公路”这个克林顿总统在职时就不遗余力地作为第一大重点抓的产业政策，后来又有一轮又一轮的升级，当下的全球信息革命中，大家不得不承认美国人是独占鳌头、引领潮流。还有“制造业重回美国”，这也是一个非常重要的产业政策实施方略，显然不是简单地重回美国，而是智能化时代的“否定之否定”升级版的螺旋式上升的回归。还有，在人力资本方面，实际上跟产业政策、技术经济政策息息相关，美国本来就有在全球吸引人才的优势，但直到现在，美国还不遗余力地继续强调引揽全球高端人才到国内来服务。再有就是在一些具体经济增长点上特别明显的“点调控”式的倾斜支持。比如做事情非常有胆魄的特斯拉公司的带头人马斯克，他的重点产品之一是电动汽车，且不说其他什么管道式的高速火车，还有在民间航天方面已经取得的重大惊人进展，只讲电动汽车这个领域，他是在面临瓶颈期的时候，迎来了美国华裔能源部部长朱棣文对特斯拉生产线的视察，跟着很快就有一笔为数可观的美国能源部的优惠低息贷款去支持他突破这个瓶颈期。特斯拉今后的发展也不敢说就能一帆风顺，但是我们可以看得很清楚，特斯拉的电动汽车产品已经在中国布局，而且到中国布局的同时，已经有了从北京到上海最典型的长距离高速干道沿线怎么建充电桩的方案，它是谋定而后动地在市场上攻城略地——这些事情后面可以看到政府供给管理的作用，非常值得我们进一步从实践再上升到理论。在这个领域里，不客气地说，我们认为实践早已经走在了理论的前面，但很遗憾，到现在为止，没有看到美国有影响的经济学家，还有他们有影响的经济学文献有任何系统化的总结梳理，来反映美国的这套供给管理实践。但是我认为，中国人不必等，我们可以捅破这层窗户纸，可以站到最前沿。

我们现在要做的事情，不是为了创新而创新，而是确实顺应现实需要，突破经济学的局限性。在新供给经济学的框架下所做的创新，就是要把这种已经有的实践提升到理论，在基础学理层面要给出观察分析和深化认识，进而就有可能更好地支持我们的科学决策和政策优化。

中国人自己的实践更是告诉我们，从来就不可能在借鉴学习需求管理的同时，绕过供给管理问题，只不过原来在概念上不够明晰而已。朱镕基同志当年在邓小平南行之后被小平同志点将在一线主持经济工作，他非常有意识地借鉴了搞市场经济必须有间接调控框架而必须做反周期的机制安排，下决心启动了难度极大的1994年1月1日开始的财税配套改革，在中央银行体系旁边配上了经济性分权的财政体制。这些改革取得明显成效后，跟着就碰到1997年的亚洲金融危机。1998年第二季度，亚洲金融危机在中国的影响显性化之后，朱镕基敏锐地意识到必须做过去没有做过的年度中间的预算方案的重大调整，发行长期建设国债，实行总量扩张，这是反周期需求管理首先考虑到的问题，但跟着便不得不考虑这些长期国债建设资金拿来怎么用。他提出六大重点，包括大江大河的治理、病险水库的修复等（1998年的大洪水把这个问题提得更加迫切了），还有铁路、公路、机场等基础设施的升级换代。再有他当时特别关心的农村粮食流通体制改革，按照他的思路来做，必须在全国建几

千万平方米的国有粮库；还有当时已经意识到的农村今后发展必须有农村电网的改造（以后对接到中央的“新农村建设”方略）；还有房地产业对国民经济的支柱意义已经非常明显了，但房地产业不只是要有市场轨，还必须有配套的保障轨，所以提出的重点之一是经济适用房建设，等等。六大重点到了第二年又必须做出调整，从原来说的一分钱也不允许用于加工工业，扩展到长期国债建设资金可以结合着财政贴息等机制，用于大型骨干企业的技术改造，以支持国有企业三年脱困。这些处理的都是产业政策问题、供给管理问题。

到了温家宝总理启动“四万亿”一揽子经济刺激计划的时候，首先政治家综合判断下属的认识决策是“信心比黄金更重要”，不启动不行，跟着就是这些资金怎么用。主持一连串国务院常务会议，每个会议讨论具体一个领域、一个行业到底怎么摆重点，怎么处理结构问题，又离不开产业政策问题。后来有关部门做了大量调研以后，提出战略性新兴产业，列举了七大重点，后来我注意到中央专门开了会议之后，文化创意产业也可以认为要列为第八大重点。这些只是一个框架，实际上表明现实生活里不可能回避这样的突出重点、兼顾一般，在重点领域的事项上突破以后带动全局，争取超常规阶跃式发展的问题。从追赶到赶超，才能实现中国三步走最后的“中国梦”愿景。

这些现实的案例中，还有当年的中长期科技发展规划里内部讨论设立的16个重大专项，当时被称为绝密的大飞机项目，现在不必保密了，这是一个国家依产业政策、以举国之力像“两弹一星”式的操作来寻求突破的具体案例，现在终于看到中国国产大飞机C919已经进入取得适航证的阶段，如果不出意外，几年之内会配到各个主要航线上，形成前所未有的国产供给能力，而且中国现在已经接到来自全球的几百架国产大飞机的订单，以后这个数目还会继续增加。这样的供给能力的提升和前面的供给方案、产业政策的设计及其必须有的优化，显然是紧密联系在一起的。

第三个层面，讲讲产业政策制定和实施中挑战性的“双刃剑”特征。

产业政策做得好，是追赶-赶超中的利器，搞得不好，它会出现失误，而且这种失误往往带有政府介入之后会带来很大冲击力的特点。这方面在理论上，大家都已经有了“市场失灵”之后的“政府失灵”的认识，还有与政府的作为密切相关，处理不当就会产生“设租寻租”这种扭曲——政策倾斜处理得好，它是加分；处理不好就是扭曲，就是减分。

实践中确实有一些看起来不令人满意甚至可以称为失败的案例。日本曾经在有很好的发展势头之后，注意到美国硅谷的经验，后来有日本政府强力支持的筑波——一个比较集中的片区，类似于美国的硅谷那样的高科技区域，加入政府的政策倾斜支持，虽然有进展，但显然跟硅谷的成就无法相提并论。并不是说有政府的强力支持，有很多形式上的创业团队一起努力，就一定能引出合乎意愿的结果。中国的案例也是，曾经有关部门一致同意，领导人果断决策，必须搞一个家用电器领域扭转

大众低端分散投资的成规模主导性的带头项目——从录像机到VCD生产的一家旗舰企业，不要再搞那么多乱七八糟的小游击队，所以集中力量搞了一个华录项目。结果这个项目还没到真正按照原来的方案投产的时候，整个市场已经变了，VCD已经被淘汰。这方面还有更复杂的案例，就是前几年的光伏产业。当时认为必须努力发展太阳能，有“金太阳工程”的政府资金支持，但到底走光伏的技术路线还是薄膜的技术路线，到现在也没争出个结果。而光伏产业的发展，有一段时间近乎全军覆灭，出现严重的危机。其实，不能简单地说就是因为地方政府和企业头脑发热，必须检讨的是好不容易在国内消耗了资源、污染了环境，生产出可以产生清洁能源的光伏电池，为什么不能在国内市场销售？不是表面上有些人所说的我们就是没有智能电网的配套能力，其实就是这方面体制的攻坚克难不能突破，已经有的中国的智能电网制造能力不能如愿在这方面升级，以及竞价入网的机制不能真正往前推进，没有使这种太阳能电在技术方面形成一定的配套条件，再加上金太阳工程资金支持的阳光化补贴，让它跟着竞价入网机制一起解决怎么为国内所用的问题，等等。这套制度安排和制度供给不足，形成了最大阻碍，而不是我们的技术和生产能力的供给真的卡了壳。这些方面都非常值得探讨。产业政策要处理得好，从光伏的案例来看，就不仅是一个政策本身的问题，它还明显牵动着中国“啃硬骨头”的配套改革问题。

还有一些具体的案例，也可点到为止说一下。比如“能繁母猪补贴”，应该讲它也是一种产业政策。能繁母猪补贴对应于前些年当时领导人特别关心的猪肉价格猛涨危害民生，怎么来增加供给的问题。希望增加猪的存栏供给能力，指定财政部门紧急做方案设计，所形成的很清晰的供给管理方案，是找到作用力最主要的关键点在于增加“中青年母猪”数量，最后把它表述为一个文绉绉的“能繁母猪”概念，谁有能繁母猪，就要给予特定的政策支持，即财政资金的补贴，让更多的主体考虑持有能繁母猪。实际生活中，这个政策的扭曲其实很难避免。到了基层，农户散养的这些母猪和公猪的区别似乎相对容易掌握，哪头猪能繁，哪头猪不能繁，那可就更模糊了，特别是基层报上来以后，并没有能力去一一核查，以后上报主体胆子越来越大，形成越来越多的弄虚作假，套取补贴利益。此案例显然又让我们对产业政策动不动就可能出现偏差这一点留下了深刻印象。

还有科研经费管理，在某种意义上跟产业政策、技术政策相关。产业技术创新需要有产、学、研互动，需要有课题研究，包括大量自愿参加的横向课题研究。前一段时间，我国有关部门在管理环节上和知识分子过不去，搞得如此繁文缛节、煞有介事，严格细致地加强管理，却是依照完全违背科研规律的官本位标准、行政化原则、繁文缛节取向，现在不得不由中办、国办联合发文来纠偏。当时是病来如山倒，现在是病去如抽丝，说是2016年年底之前出细则，我们还得拭目以待，看能不能真正回到符合科研规律的轨道上。这种供给管理、细化管理，搞不好就是非理性的。在学者讨论中，我也能理解，大家甚至可以愤愤不平地指斥这种种产业政策都最好不要，但我还是觉得理性讨论不能走到一个一概否定的极端。

所以，小结一下，产业政策在创新事项上如何兴利抑弊，是真问题。对于中国和类似的后发经济体要追赶、赶超——能不能真的实现赶超，谁也不能打包票，但至少要追求赶超目标——必须考虑供给侧管理与改革，以及理性供给管理下如何优化产业政策，这是一种历史性的考验。换句话说，不能因为政策设计可能失误，贯彻机制可能走偏，就完全对产业政策、供给管理弃而不用，那是一种无所作为的状态。应该力求理性，力争做好，积极谨慎，有所作为，这是我在认识上的一个基本导向。当然，这又涉及需要学理支撑的科学决策、优化设计、防范风险、有效纠偏等问题。

最后一个层面，供给侧改革中产业政策的守正出奇及其机制。

要把这个问题放在时代大背景下：中国的供给侧改革在优化需求管理的同时，应该以攻坚克难的改革、有效的制度供给作为龙头，以结构优化为侧重点，来争取理性供给管理的守正出奇。这个“守正”就是无论怎么讲供给侧结构性改革，都必须承前启后、继往开来，在邓小平的基本路线、大政方针之下，在市场化取向的改革轨道上攻坚克难，争取在改革深水区把硬骨头啃下来。市场经济的共性规律是必须遵守的，认识、顺应、尊重乃至敬畏市场规律，后面才能真正把握好十八届三中全会所说的发挥市场决定性的资源配置作用。

但是，不要以为守了这个正，把市场经济已有的经验和我们过去已经在市场经济轨道上形成的初步经验拿来解决中国新阶段的现实问题，我们就可以一路现代化了，没有这么简单的事，“守正”之后还必须实现成功的“出奇”，就是以供给侧的创新支撑出来的出奇制胜。这个过程中最需要的创新必然有不确定性，可能出现失败风险，但是又决不能放弃努力，必须在守正之后力求实现这种成功的创新。如果真正能够守正出奇，把有效市场和有为、有限政府优化结合，来解放生产力、释放潜力活力和打造我们新常态由“新”而入“常”的升级版，就能带出整个供给体系质量和效率的提高，形成发展后劲，来继续超常规发展，对接伟大民族复兴。要把这些落地，实际问题就是供给侧的改革、理性的供给管理视野之下的这些产业政策怎样设计和优化的问题，它们必须跟转轨改革配套，要把握好，不是一个简单的技术性和管理性问题，一定要跟改革中“冲破利益固化的藩篱”结合在一起。通盘考虑形成动态优化的产业政策和技术经济政策，它的决策实施、监督、绩效考评、纠偏、问责机制等方面，至少有这样几个要领：

第一，科学决策方面，首先要有一个统揽全局的政府发挥公共职能作用的“规划先行、多规合一”的新境界。政府各部门一直不得不做规划，但是过去往往规划出来以后扔在抽屉里难以切实执行，而规划在执行可行性上受到的约束，又跟过去各部门各自为政、九龙治水有密切关系——发改委有经济社会发展规划、产业布局规划，其他各个部门也都有规划，包括国土开发规划、城乡建设规划、公共交通体系规划、环境保护规划、科教文卫事业发展规划，财政现在还必须有中期规划。所有这些规划分头编制，九龙治水便会非旱即涝，各部门在需要互相衔接的

方面往往互不买账，拼不到一起，不能有机结合。[image]

这个问题要真正解决，当然也是一个难题，但如果大部制改革、扁平化改革真正实施以后，规划的状态上最后是要“规划先行而多规合一”的。现在逼出来一个京津冀一体化，就是要强调规划先行、多规合一，三地打破行政区划的界限，合在一起把所有相关因素统统放在新一轮京津冀发展的通盘规划里，所有功能区、交通设施、医院、学校、产业园区、宜居城市建设的各种要素，能想到的全部在内，这是靠基层单位、市场主体按照“试错法”不可能形成优化结构的，属于全局综合绩效的前置条件。可以说，这也表明政府职能更好发挥作用，在某些领域里，其实还必须发挥主导作用。

政府牵头的这种顶层规划，当然也涉及现在学术界非常尖锐的不同意见的争议，比如周其仁教授和华生教授都是我非常敬重的学者，他们都学养深厚，但他们的思路是有明显不同的。我的上述说法更多地接引于华生教授在这个问题上的看法，所谓“建筑不自由”不是说绝对无自由，但是现在各国所能走的路，一定是一个国土开发的顶层规划罩着所有不动产开发建设和所有建筑物，这是别无选择的大框架。但这里面又需要掌握好必要的弹性、多样性，应给出市场作用必要的弹性空间，防止偏差当然也是非常重要的问题，要根据这个机制一起考虑。

规划先行、多规合一之下，政府一定要充分让专家、智囊、智库发表意见，听取社会公众的意见、建议与诉求，吸收民间智慧，但实话实说，最后还是必须有一个决策集团来拍板。比如京津冀一体化可能有不同的技术路线，专家们提出不同的方案，总得有一个最后走哪个技术路线的决策问题。当年新中国成立之初，“梁陈方案”迅速被否定，就是没有人能够听进去这个方案，结果半个多世纪以后，才发现这个方案的水平真高，现在到社会上问一问，大多数人都认为“梁陈方案”显然体现了专家真正的高水平和真知灼见，但是扼腕叹息生米已经做成熟饭。

现在新一轮的规划，又带点另外一种“梁陈方案”影子的特点，在未来的两年多时间里，北京所有管理机构都必须迁出五环，落到通州的潞河镇，在那里将有一个城市副中心，又是大兴土木才能解决的一个基本格局问题，希望这次能够被时间和历史检验为比较有水平的决策。这种事情是供给管理结合着产业政策必须有的框架性决策，如果在整个国土上不动产的格局不可能轻易做调整这样一个制约条件下的顶层规划根本不合格，那么产业政策所支持的那些相关的布局怎么可能优化？这是一个大前提。

第二，有了规划上的多规合一，后面它的动态优化也还要多轮进行，并加强多重监督。有些相关的具体的产业政策，比如能源政策，通盘规划之后，又有必要多轮优化。全中国的资源禀赋显然基础能源是以煤为主，而且作为世界第一人口大国，我们别无选择。煤之外的能源，原油、天然气现在进口依存度高达百分之六十几，不可能再高了。美国的页岩油革命，中国人能借鉴到什么程度，现在很难说。原来想进一步

发展的水电、核电，现在种种制约之下，它们在电力供应中的比重是下降的。我们的风电、太阳能电拼命发展，现在也只占到整个电力能源供应的三个百分点，在可以预见的很长时间内，不可能撑大梁。现在整个社会用的电，80%左右是煤烧出的火电，这个煤怎么清洁化利用，是其他任何经济体和中国相比完全不可同日而语的问题，对我们形成的压力是在胡焕庸线三重叠加格局之下的非常之局。那么，非常之策来自哪儿呢？显然要有一个高水平的顶层规划带出一系列的产业政策、清洁技术政策，并根据实施情况的追踪分析及时做出必要的动态优化且多轮操作。这方面除了必须抓住政府要发挥的主导功能之外，还要有阳光化实施的全套的监督制度安排，要严防设租寻租。

搞政策倾斜区别对待，一定会发生设租寻租。日本总结战后财政投融资经验特别强调的就是两条：一是专家集体决策，二是多重审计监督，就是尽可能把设租寻租的空间压到最低限度。尤其是在不动产投融资这种双轨制格局里，这种多重监督的意义是不言而喻的。我注意到有学者特别强调中国应该取消所有的双轨制，我个人观察下来，这实际上不可能。比如房地产方面，有市场轨，一定还要有保障轨，在可以预见的历史时期之内，不可能取消公租房、共有产权房这个保障轨，必然要双轨运行，处理不好，就是前一段时间以经济适用房为名生出十几种搞五花八门名堂的很容易扭曲的方式，到现在指导方针清晰了，就是公租房、共有产权房两种主导的方式，这就体现了一定的进步。金融方面，不可能只有商业性金融，必然还要有政策性金融，我们有时候把它称为开发性金融、绿色金融等，实际上是一个有别于市场轨的大轨道上的不同表述，它们必然要在可以预见的相当长的时间内加入双轨运行，而且政策性金融、开发性金融、绿色金融等，显然是要匹配产业政策、技术政策来做倾斜支持的。掌握得好，就是得分；掌握得不好，就是丢分。

第三，绩效考评一定要努力发展，虽然很有难度——因为它是超越微观经济主体那个直观的成本效益分析眼界的，还要加上综合效益、长远后劲、社会经济的正负外溢性这些复杂问题，我们必然要做这方面的努力。在供给侧管理、供给侧改革这个方面，对其复杂的结构问题，现在我们可能很难拿出一个量化模型，但至少先要拿出一个理论模型，再由粗到细争取对它做出量化上进一步的把握。

第四，还要有纠偏和问责机制。既然要走阳光化的现代化之路，既然要全面依法治国，那么这个纠偏和问责显然也是要在全面法治化框架下通盘设计的，这里面当然不应该排除有奖也有罚，必要的奖励机制与问责机制应该是结合在一起设计的事情。

（本文根据贾康在2016年8月21日至22日由北京大学、复旦大学联合举办的产业政策研讨会上的发言整理而成）

王小鲁：关于“十三五”期间产业政策转型的思考

中国改革基金会国民经济研究所副所长、研究员

本文讨论传统产业政策的得失，并就“十三五”期间产业政策需要如何转型提出一些思考。本文所讨论的产业政策，不仅限于国家层面的产业政策，也包括各级地方政府实行的产业政策。加入会员微信dedao555

一、新形势要求产业政策转型

在市场经济条件下，资源在不同产业之间的配置基本上应当由市场决定，以实现资源的优化配置。只有在某些障碍因素使市场调节不能正常发挥作用或者市场反应滞后的情况下，才有必要采取某些导向性的产业政策来消除市场瓶颈，或提前为市场布局。总体而言，政府的产业政策应该是市场调节的补充，而不应取代市场调节的作用或者逆市场调节而行。

我国过去的产业政策在一些时期、一些方面对促进经济增长与结构调整产生了积极作用。但这些产业政策过多地以政府选择代替市场选择，而且主要通过减免税、财政补贴、低息贷款、低价供地、低于市场价的能源资源价格等特殊优惠和强刺激手段，以及市场准入限制、项目审批、强制淘汰等行政措施进行技术选择、产业选择、企业规模选择，在相当大的程度上改变了市场配置资源的规则。由此也带来了诸多负面效应，例如在某种程度上刺激了过度投资，促成或加剧了产能过剩，降低了资源配置效率，弱化了公平竞争原则等。这在过去一个时期表现得非常明显，对此需要进行认真的反思。

1.选择性产业政策已不能适应新时期的要求

由政府进行产业选择的政策，往往无法区分不同企业经济效益的好坏，不能根据各地情况的差别进行因地制宜的变通，基本上是一刀切地将同一选择应用于不同地区、不同企业，抑制了市场竞争优胜劣汰的机制，而且一定几年不变，难以适应市场变化，不利于随时做出灵活反应，因此在应用过程中常常发生功能扭曲，导致对微观经济效率的不良影响。

选择性产业政策的刺激与地方政府的GDP冲动和投资饥渴症相结合，所导致的一个结果是各地产业结构高度雷同和地方之间的重复建设、过度竞争，形成大量产能过剩。特别是自21世纪初以来，这种情况日趋严重。加上2008-2010年期间货币过度宽松和地方政府过度投资，使诸如钢铁、煤炭、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶等行业的产能过剩情况愈演愈烈，导致企业效率下滑，利润率大幅下降，企业普遍经营困难的局面。

进入“十二五”时期，在国家对七大战略性新兴产业进行重点鼓励的背景下，各地对太阳能、风能等产业一拥而上，大力推动，迅速导致了这些产业产能严重过剩，程度甚至超过传统产业。在此期间，各地还纷纷推动出台国家级区域重点发展规划，要求授予各种优惠政策。这些区域开发规划尽管也注意到了根据各地特点发挥其区域优势，但产业发展方向仍然具有高度的同质性和重叠性。

各地也都使用了相似的财税、利率、地价、电价等优惠政策，刺激各自的“重点”产业发展，不可避免地导致了各地在这些产业领域大量重复投资、重复建设。这无疑是近年来愈演愈烈的产能过剩和结构失衡的重要推手。这些情况都说明，沿袭过去的产业政策思维方式已经越来越不能适应新的形势，我国产业政策的指导思想和总体思路都需要进行更新。

2.特惠式政策手段影响市场对资源的优化配置

选择性和特惠式产业政策的缺陷，常常表现在如下方面：

其一，政府对某些产业、某些技术、某类企业实行特殊优惠鼓励政策，包括免税、补贴、低利率、无偿供地等，会使企业的实际成本被低估，成本收益指标不真实，往往鼓励和保护了享受优惠的低效率企业，而对高效率但未享受优惠的企业是一种惩罚，因此经常导致资源配置劣化，经济效益降低。

在有些情况下，这类特惠政策还意味着企业可以依赖政府支持，负盈不负亏，引起一些企业不计成本地盲目扩张、重复建设，导致产能过剩。这在国有企业或其他政府扶持的企业多有发生，是过去计划经济体制下软预算约束的旧病复发。在较完善的市场经济条件下，虽然重复建设也会发生，但风险和损失是由企业自己承担的，因此容易纠正。而在上述情况下，这类损失往往由政府承担，会转嫁给全社会，使产能过剩的顽症难以纠正。

近年来的产能过剩突出表现在投资品领域。有相当多的投资项目是由政府驱动或政府扶持的。一些民营企业在产能过剩中起了推波助澜的作用，也往往是由于地方政府以行政方式推动产能增长，以廉价供地和财政资助等方式干预市场，刺激了过度投资。有些产能过剩的领域，高效率的企业不必退出或者还继续进入，一些低效率但享受政策优惠的企业又不用退出，使产能过剩不断趋于严重。实证研究表明，产能过剩严重的地方和行业，往往也是政策倾斜突出的区域和行业。

其二，选择性和特惠式的产业政策往往面临两难境地：一方面，由于实际的产业、技术和市场情况千差万别，变化频繁，产业政策往往需要赋予执行者灵活掌握的空间，不应规定得过细、过繁、过死，否则会严重脱离实际；另一方面，政策规定不具体，执行者有很大自由裁量权，就会带来大量寻租机会，极易诱发以权谋私的腐败行为，导致公共

资源的滥用和流失。实际上，这种情况是多年来政府腐败高发的重要原因，也会加剧资源的错误配置。

其三，政府通过产业政策干预资源配置一旦成为常例，往往会引起连锁反应。事实上，很多市场扭曲的情况就是行政干预资源配置的结果，但政府常常习惯于用进一步的行政干预来解决市场扭曲问题。例如，为了鼓励某些产业发展，政府可能用行政方式压低其能源供应价格，结果会鼓励高耗能产业和技术，导致过度的能耗和环境污染。为了节能降污，又要用行政手段不断淘汰落后产能，强制关厂、销毁生产设备，结果导致更多的资源和资金浪费。

这种叠床架屋式的倾斜政策，会使行政干预不断升级，使资源配置越来越偏离合理状态，效率越来越低。解决这类问题，最根本的有效途径是完善市场机制，端正价格信号，通过公平的市场竞争来纠正资源配置错位，而不是用累加的行政干预去纠正前一个行政干预带来的资源配置错位。

因此，选择性和特惠式产业政策的有效性是有限的。在当前产能过剩、结构失衡的情况下，要从根源上化解这些结构扭曲，应当促使特惠式产业政策向普惠式和促进公平市场竞争的政策转变。政府掌握和处理信息的能力是有限的，由政府选择赢家，不如发挥市场的决定性作用，靠市场竞争来发现和选择真正的赢家。严格限制各种税收优惠、低价供地、低利率、低电价等可能扭曲市场的政策手段，同时减少行政审批，慎用行政限制，并管住政府的低效无效投资。

3.在产业选择中，政府不能代替市场的主导作用

改革开放以来的发展经验说明，促进资源合理配置、结构优化的基本动力来自市场竞争，而不是靠政府的行政手段。改革开放前的计划经济体制下，长期没有解决的结构问题是工业结构过重，消费品严重短缺，服务业发展不足；而且重工业自我服务、自我循环，低效复制，缺乏创新。改革开放后，由于引进了市场机制，乡镇企业、个体私营企业和外资企业积极参与，在短短几年中改变了消费品严重短缺的局面。此后，出口产业的高速发展、相关产业的配套、服务业的加快发展等，也无一不是市场导向的结果。政府政策在这些结构改善中所起的作用，不是代替市场进行选择，而是放开管制、创造条件，推动市场选择。

在经济发展中，一个经济体的合理产业结构是由其劳动力、自然资源、物质资本、人力资本等要素禀赋决定的。要素禀赋结构的变化是经济社会长期发展的结果，短期内相对稳定，不容易发生突变。政府可以通过某些政策加速要素禀赋的变化，例如鼓励资本积累、吸引外资、促进人力资本积累等，但短期内不能人为改变要素禀赋所决定的比较优势，也不应人为干预产业结构，使之背离比较优势，否则必然导致资源无效配置，产业竞争力下降。我国在计划经济年代人为推行的重工业优先发展战略，就与我国劳动力丰裕的比较优势不相符，人为推进的重工

业部门缺乏国际竞争力，而具有比较优势的劳动密集型产业又受到抑制，影响了经济发展。

相反，国际、国内大量经验说明，很多成功的产业和企业发展案例，都不是政府政策选择的结果，而是从激烈的市场竞争中脱颖而出者。

在我国过去的经济发展过程中，确实也出现了一些短期靠市场机制难以解决的问题。这基本上可以归咎于两类原因：其一是市场机制受到限制或干扰而发育不良，其二是市场机制本身失灵。

第一种情况如20世纪80年代，一度出现了能源和基础原材料供应严重短缺的情况。这主要是由于居民消费提高较快，消费品产业在市场调节下迅速发展，对投入品需求旺盛。处于产业链上游的国有企业对市场反应迟钝，而非国有经济当时还处于萌芽阶段，规模普遍较小，一时无法满足能源和原材料产业所需要的大规模投资。同时，要素市场也没有发展起来，不能为瓶颈行业进行大规模融资。在这种情况下，政府在一段时期内对能源和基础原材料产业进行直接投资，以及通过政策鼓励促进这些领域的投资，都曾经起到改善结构的积极作用。不过，随着市场的发展，这类产业瓶颈早已消除。政府继续进行这种投资或政策鼓励，结果可能就适得其反。

第二种情况发生在提供公共产品的领域，例如公路、铁路、通信等基础设施和市政建设领域，自发的市场调节难以实现供求平衡，不容易形成充分竞争。如果政府不参与，可能出现供给瓶颈，制约经济发展；或者形成私人垄断，使公众利益受到侵害。这些现象在其他国家的发展过程中都曾出现过。

我国前一时期的经验证明，在这些市场机制不容易发挥作用的领域，政府产业政策是有用武之地的。靠政府和国有企业的大规模投资以及政策鼓励，这些瓶颈行业能够迅速发展，并对整个经济产生正的溢出效应。这也是中国经济能够长期保持高速增长的一个重要因素。但对这一经验不应过分解读，不应错误地理解为政府选择可以不加区别地代替市场选择，行政手段可以普遍代替市场机制。事实上，政府选择只能在市场失灵或暂时难以发挥作用的有限条件下起作用，而且前提是政府判断不失误，不做出违背市场发展方向的错误选择。

在绝大多数情况下，以行政干预代替市场调节只能起暂时的作用。更根本的解决途径，是消除阻碍市场发育的因素。一种常见的情况是资本市场发育不良，不能为需要发展的产业融资。另一种同样常见或更常见的情况，是行政干预本身阻碍了市场调节。因此，就长期而言，促使市场调节机制发挥作用，例如完善资本市场、完善竞争机制，会比政府干预的作用更持久、更有效。

在这方面，过去也有不少教训。过去一个时期，各地政府纷纷鼓励

发展自己的基础原材料工业，虽然迅速扭转了原材料供给不足的情况，但很快就因扩张过快造成了产能过剩。汽车、风电和光伏产业的发展也遇到了同样的问题。一项产业政策往往在各地造成同步效应，一哄而上，使一种结构失衡迅速变为另一种失衡。反思这种情况，如果针对市场供求不平衡的情况，不是以特惠政策和行政手段过度鼓励或催生某些产业发展，而是把重点放在改善市场环境，解决市场信息不完善、价格信号不正确、融资渠道不通畅、进入市场有障碍等问题上，使市场机制能够真正发挥调节产业结构、合理配置资源的作用，效果可能好得多。

对于落后和过剩产能的退出机制，与其采用行政命令的事后淘汰方式，也不如首先解决地方政府投资不计成本、不讲效益，以及国有企业负盈不负亏等机制问题，并严格规范和执行环保、能耗等政策法规。

在促进科技创新和新产业发展方面，常常出现的问题是政府政策催生的新产业、新项目，有新的外壳而缺乏新的实质，能够拿到政府优惠政策，但技术指标并不先进，在国际上缺乏竞争力。甚至有不少此类项目实际上是为寻租而生，以创新为名，通过钱权交易，行腐败套利之实。

与此同时，一些科研单位花费大量财政资金搞出的科研成果，因为没有理顺科研管理和创新激励机制，没有打通产、学、研结合的渠道，长期躺在文件柜里不能开发应用和产业化。企业的自主研发创新，又常常因缺乏有效的知识产权保护而受到压抑。这些都是阻碍我国新技术、新产业发展的老问题。因此，促进科技创新和新产业发展，核心问题不是政府进行产业选择和以特惠政策鼓励扶持，而是消除科研成果市场化的体制机制障碍，改善法治环境和市场竞争环境，保护和鼓励创新，通过市场选择促进新技术、新产业发展。

二、“十三五”时期产业政策转型的基本思路

总结过去产业政策的经验教训，我国在“十三五”时期应当实现产业政策的转型。基本思路应从选择性和特惠式产业政策，转向改善市场环境、规范市场行为、促进公平竞争、完善要素市场，发挥市场机制对资源配置起决定性作用的普惠式政策，以促进产业结构合理化。在此基础上，以补充性的产业政策解决市场失灵问题，包括促进人力资源培育，加强环保和能源替代，继续完善基础设施；也包括在少数看得准而市场未能及时做出反应的领域，可以采取类似“两弹一星”的机制，通过政府组织和鼓励研发攻关，取得关键突破，然后交给市场，实现产业化发展。具体可以考虑如下方面：

（1）理顺资源和要素价格机制，清理各类选择性优惠政策，减少行政审批和干预，消除因体制机制障碍和政策倾斜对市场配置资源的不利影响，实现政策公开、公平、公正，通过市场调节机制促进产业结构合理化。

（2）实行普惠政策，广泛减轻企业负担，特别注重改善小微企业经营环境，促进在公平竞争基础上不同行业、不同类别、不同规模的企业共同发展。

（3）改善政府行为，促进从经济主导型政府向服务型政府的职能转变，减少非必要的政府投资，确立市场的投资主体地位，优化企业特别是国有企业通过市场实现要素优化配置和进入退出的机制。

（4）促进产、学、研结合，加强对企业知识产权的法律保护，以良好的法治环境促进市场导向的企业研发创新和新产业发展。

（5）改善人力资源供应，发展多种形式的应用型职业教育，为产业发展提供动力。

（6）推动金融改革和金融市场发育，扩大金融市场竞争，拓宽融资渠道，培育风险资本，完善产业发展的融资机制。

（7）促进行业组织发育，改善市场信息沟通，提供促进市场运行的政府服务，发挥市场机制对产业结构合理化的调节作用。

（8）强化资源环境保护，运用政策杠杆抑制化石能源消费和污染排放，促进新能源替代。

（9）在少数有重大意义但市场失灵的关键产业和技术领域，可以实行“两弹一星”原则，由政府组织技术攻关，但更加注重新技术、新成果的产业化、市场化应用。

三、产业政策框架考虑

1.促进形成公平竞争的经营环境

近年来的企业调查显示，政策和政府行政管理方面的问题对市场经营环境的影响是企业反映最集中的问题。在2012年一项对全国4000家各类企业的调查中，有34%的企业负责人将这方面的问题列为对企业经营影响最大的障碍因素，54%的企业负责人认为这方面的问题构成了企业经营的主要障碍因素之一。其中多数反映集中在政策和政府行政在“公开、公平、公正”方面做得不好，包括政策和规章制度不公开透明，行政执法机关执法不公，各类企业没有享受公平的国民待遇。其他障碍因素还包括“政府效率”低下（主要是行政审批手续繁杂）、“政府不必要的行政干预”过多和“政府官员廉洁守法”存在问题（见王小鲁、余静文、樊纲：《中国分省企业经营环境指数2013年报告》，中信出版社）。

上述调查还发现，不同规模、不同所有制的企业面临的经营环境存在明显差异，小微企业经营环境最差，中型企业差于大企业；非国有企业的经营环境显著差于国有企业。这说明市场竞争的环境不公平，而且主要与政策因素有关。

针对这种情况，通过体制改革和政策调整改善市场环境，促进公平竞争，应当列为产业政策的第一要务。

首先是实现政策公平。包括：

清理各地政府对资源类产品包括电、油、气、水等的价格干预政策，彻底实行同等资源同等价格，根本消除针对不同企业实行不同价格的情况。

实现同地同价，清理各地各级政府对某些企业、某些投资项目免费和低价供地的政策。目前，全国范围工业用地享受优惠价格，助长了土地资源浪费和某些企业在工业用地名义下进行商业性开发，赚取土地差价的投机行为，也人为压低了一些工业企业的实际成本。建议制定中短期目标，尽快实现各产业同地同价。

清理针对特定行业、特定企业的税收优惠、低息贷款、财政补贴政策，使企业能够在同一起跑线上公平竞争。

促进银行业改革和民间小型金融机构发展，改变小微企业贷款难的状况。

其次是实现政策和政府行政公开透明，依法行政，简政放权，防止私相授受、钱权交易、利益输送；消除对某些行业、某些企业的歧视性待遇；清理取消各种税外收费，尽快实现向统一税收制度的转变。

过去各地政府对高科技企业、新产业企业的各类补贴等优惠政策透明度低，不够公开，标准不明确，自由裁量空间很大，导致了寻租腐败行为以及公共资金分配不公和滥用，而很少起到真正促进科技创新的作用。今后这类特惠政策要尽量减少，代之以公开透明、标准统一的普惠性政策。特殊情况下确有必要保留的特惠性政策，必须做到面向全社会公开透明，制定严格规范的标准，建立事后核查、评估和责任追究机制。

2.实行普惠政策，减轻企业负担

企业调查显示，相当高比例的企业反映企业税负和社保缴费负担过重，是影响企业经营的一个重要因素。在近年来工资水平快速上升的情况下，这个问题对劳动密集型企业来说尤显突出。劳动密集型企业仍然担负着我国非农业就业的主要部分和出口的重要部分，在产业转型过程中需要平稳过渡，尽量保持它们相对稳定的经营环境。

相对大多数国家，我国企业为职工社保缴费的负担偏重，由于劳动密集型企业用工多，社保缴费负担也格外重。有些发达国家的社保缴费是由企业、政府和职工个人三方共同负担的。而目前我国企业负担了城镇职工基本保险缴费的大部分，大约相当于工资的30%，其中基本养老和基本医疗保险缴费相当于工资的28%（有些地区已适当调低了企业缴

费比例）；个人负担为工资的8%。

企业缴费负担过重，与社保欠账有关。我国在20世纪90年代连续建立了社会保险体系，以后逐步扩大覆盖面。在社保覆盖之前就业的职工都没有足额的缴费积累，而当时的企业利润已经通过高税率转移给国家。这一大批老职工退休后只能靠社保即时收费来弥补，因此增加了当前的企业负担。这是国家欠账，应该参照一些发达国家的做法，由政府负担一定比例的职工社保缴费。根据我国的具体情况，可以用国有资本金划归社保基金来弥补，相应减轻企业的社保缴费负担。

2013年，社保基金收入3.5万亿元，估计企业的社保缴费约为2.4万亿元。政府财政对社保基金提供了4400亿元补贴，但政府并未承担确定的社保责任。设想通过国有资本金划归社保基金，将企业负担的职工基本养老保险和基本医疗保险缴费减少10个百分点左右（占工资总额），企业的缴费支出就可以减少三分之一。这将对普遍改善企业的经营状况起到重要的作用。

另一项政策是减轻小微企业税负。通常小微企业资金实力比较薄弱，但融资成本更高，也容易受到市场波动和非市场干扰因素的影响，而处于相对不利的竞争地位。但它们劳动密集度高，在就业方面对国民经济发挥着不可替代的作用。据最新的经济普查数据，我国小微企业就业近1.5亿人，占全部企业就业的50.4%。小微企业也因为其灵活性和对市场的敏感性，通常是科技创新和新产业发展的初始动力。因此，世界各国都有对小型企业不同程度的优惠政策。

目前我国的小微企业优惠政策，一部分属于特惠政策，只对某些企业适用，而普惠性政策仍然优惠面窄，力度偏小。例如，现行对年应纳税所得额20万元以下的小型微利企业减半征收所得税，虽经几次调整，仍未覆盖全部小型微利企业。对月销售额2万～3万元的增值税小规模纳税人和营业税纳税人免征增值税和营业税的政策，按每月销售额3万元上限计，年销售额仅为36万元，充其量一家企业免税1万元左右，力度有限。现行微型企业的划分标准，按工业和建筑业，是年销售收入300万元以下。这样看来，该政策只覆盖了很小一部分微型企业，绝大部分小微企业都不在覆盖范围内。而且，这两项政策的有效期分别到2017年年末和2015年年末终止。

为切实减轻小微企业的负担，建议考虑将免征增值税和营业税的政策，扩大到全国所有年营业收入300万元以下的小微企业，并将优惠期延长3年。粗略估计，新发生的免征额约占增值税和营业税总收入的10%，按2013年标准，充其量减少税收3600亿元，不到2013年全国财政收入的3%，但这将惠及绝大部分微型企业，减轻它们的税负，改善其经营状况，也将间接改善占全部企业就业一半的小微企业从业人员的就业和收入状况，对改善收入分配和启动内需会有较好的作用。在优惠期结束后，这项政策可以改为对所涉及的小微企业减半征收增值税，并作为一项长期不变的政策。

以上建议的普惠式小微企业减税政策，会在一定程度上减少财政收入。这发生在经济增长和财政收入增长放缓期间，会带来一定的财政压力。因此，应相应减少各种特惠减免税和财政补贴政策，同时通过改革财政体制，改善政府支出结构，减少过多的政府行政支出、三公消费支出、非必要的投资支出，杜绝资金流失，用于补偿上述普惠性增支减收因素。

3.转变政府职能，加强公共服务

我国各级政府职能转变的进展不理想，长期以来，政府对市场配置资源干预过多，政府审批过多，过度热衷于用行政措施提高经济增长速度和扩大投资，而在履行公共服务职能方面，常常动力不足，工作不到位。在政府投资项目上，表现为“投资饥渴症”，少数人草率决策，缺乏完整科学的可行性论证，忽视经济效益，负盈不负亏，贷款有借无还。在反腐的新形势下，“投资饥渴症”有所减弱，但在履行公共服务职能上，仍然存在政府缺位，表现为户籍改革和农民工市民化进展缓慢；公共服务方面，一些长期存在的问题，诸如药价、房价虚高，公共资源分配不均等，一直未得到根本的解决。这些是造成经济结构和产业结构失衡的重要原因。

因此，要实现经济再平衡，促进产业结构合理化，必须推进政府职能转变，减少政府对市场的干预，转到以向全社会提供公共服务和维护良好的社会秩序、市场秩序为中心任务的轨道上来。政府预算应以公共服务为中心，政府的投资行为需要进行规范，招商引资和政府投资必须符合公共利益，必须进行包括社会影响在内的充分可行性论证。一般情况下，政府不进行竞争性领域的产业投资。一旦政府做出投资决策，决策人需要对投资项目终身负责。政府投资项目的财务账目，除去国防、公共安全等涉密项目外，都应向社会公开，接受社会公众监督。

在竞争性领域，如果确有必要建立新的国有企业，应当按照市场规范，服从与非国有企业相同的市场准入条件，不应享受任何特殊待遇。经营不善的国有企业，应接受兼并重组或按照规范的破产清算机制退出市场，不应以贷款、税收等优惠措施维持其经营。

4.促进市场导向的科技研发，保护知识产权，推动创新和发展

目前，科技创新在我国经济发展中逐渐发挥了更重要的作用，但产业发展总体而言至今没有走上以创新驱动为主的轨道。目前，企业自主研发创新的能力仍然比较薄弱，而科研机构和高校的研究仍然存在与产业脱节的问题，使很多科研成果始终锁在文件柜里，不能实现产业化应用。后者的主要问题在于现行科研管理制度方面的束缚和创新激励机制的欠缺，需要尽快改革。

促进科研成果市场化、产业化和促进企业自主研发创新的政策应重点考虑如下几个方面：

（1）改善高校和科研机构的创新激励机制。高校和科研单位科技人员自选科研项目成果的知识产权一般以科研成果的开发人为所有人或主要所有人，而不再简单地属于单位所有或以单位为主。应允许和鼓励知识产权主要所有人主导知识产权转让或联合开发应用，科研单位根据投入的情况提取适当比例的收益。国家和单位组织科技攻关并担负大量投入的项目例外，但也应对技术开发人员给予充分的报酬和奖励，包括可以以期权形式使其占有知识产权的一定份额。

（2）鼓励产、学、研结合进行应用技术研发。科研单位和高校应走开门办科研的道路，与企业结合从事研究开发，共同分享科技应用的回报。政府应为科研单位、高校和企业牵线搭桥，提供信息，促进其合作研发。

（3）企业开展自主研发的一个主要障碍是国内法治环境不良，知识产权保护不力。一些企业负责人说，不搞研发是等死，搞了研发是找死。原因在于知识产权得不到保护，研发成果经常被抄袭或窃取，导致企业研发投入付诸东流。针对这一问题，需要尽快强化知识产权的司法保护，法学教育应尽快扩大培养知识产权法律方面的专门人才，包括国家输送留学生到发达国家进行相关学习，司法系统应调集精兵强将组织建立知识产权法院，并狠抓知识产权裁判的执行落实，加强对知识产权侵权行为的惩罚并进行有效威慑。进行企业信用体系建设，将知识产权侵权问题作为企业信用记录的一项重要内容，营造企业界诚信守法经营的社会环境。

5.改善人力资源供应，改善职业教育，促进产业发展

我国正面临产业转型升级的过程，传统的低技术劳动密集型产业在逐渐收缩，高技术产业发展方兴未艾，前景广阔。但目前企业普遍反映缺乏需要的熟练工人、技术人员和管理人员，是企业经营的主要障碍之一。这在2012年全国企业调查中占了3285份有效问卷的64%，说明缺乏可用的人力资源已经成为阻碍我国产业发展的一个重要因素。

近年来，我国在职业教育方面做了不少努力，职业教育比重逐年增加，2013年中高级职业学校毕业生已经占到高中和高校毕业生总数的47%，比2005年提高了10个百分点。但目前一个主要问题是，受到师资等条件的制约，职业教育整体素质不高，与企业需要结合不紧密。因此，职业教育迫切需要提高素质，改善师资水平，并尽可能与企业的实际需要相结合，为企业输送急需的人力资源。解决这一问题，可从以下方面入手：

（1）鼓励中等和高等职业学校开门办学，与企业合作，共同培养企业需要的人才。

（2）打破教育垄断，多渠道开展职业教育，鼓励企业办学，鼓励民间资本和民间组织办学，不拘一格提供社会需要的人才。

（3）对教育者进行再教育，为职业教育者提供多种多样的师资培训，提高职业教育师资的业务水平和实践知识。

（4）教育要实行去行政化的改革，改变以管理行政机关的方式管理学校的传统做法，让教育能够与时俱进，对时代变化和市场需要做出灵敏及时的反应，并更新教育理念，发展多种多样的教育方式。

（5）政府和教育界应进行广泛宣传，着力改变社会、家长、学生重普通教育轻职业教育，认为职业教育低人一等的传统观念，重塑关于职业教育的社会理念。

6.改革金融市场，拓宽融资渠道，改善资源配置

产业结构合理化需要提高生产要素的流动性，实现资源有效配置。这就需要一个灵活高效的金融市场，能够随时随地为新的产业生长点提供资金供应，促进其发展壮大。

目前，我国金融市场的一个缺陷是市场集中度偏高，大银行主导，地方性小型民间金融机构发育不良。截至2013年年末，8家大型国有控股银行（资产总额都在3万亿元以上）占了全国金融机构人民币贷款总额的66%。其余三分之一的市场份额中，大银行仍然占有较高比例，服务对象较多集中于大中型企业和政府投资项目。真正为小微企业服务的草根型金融机构所占的市场份额微不足道。因此，在目前的金融市场结构中，小微企业的融资空间是非常有限的。这是制约小微企业发展的一个重要因素。

在2008年后的国际金融危机期间，信贷大规模扩张，给地方政府融资平台至少投放了二十几万亿元贷款，用于各级政府的投资和房地产开发。这些中长期贷款甚至挤占了企业正常经营所需要的短期流动资金贷款，导致一方面流动性泛滥，另一方面实体经济资金匮乏，小微企业正常经营受到影响的尴尬局面。一些有资格贷款但并不需要资金的大企业还借此牟利，低息从银行贷款，再以高息转贷给小企业以赚取息差。过量的地方政府融资导致了投资过度、产能过剩和债务不良率攀升，凸显出金融市场集中度过高、竞争性不足、受权力干预过多带来的结构性缺陷。

一个健全的金融市场，应该由大、中、小不同规模、不同服务对象、所有制结构多元化的金融机构组成。我国的金融市场发育不全，突出的问题是小型、地方性、民间金融机构没有发展起来。而这恰恰制约了小企业的融资空间，抑制了小企业的发展，从而也抑制了就业的扩展和普通劳动者的收入增长。

针对金融市场的严重缺陷，未来金融改革除了利率市场化以外，一个重要内容应当是减少行政性准入限制，降低行业门槛，促进小型民间金融机构健康发展，形成一个公平竞争的金融市场。

减少准入限制并不意味着不要金融监管。要保持一个有序竞争、规范透明的金融市场，防范金融风险，金融监管是不可缺少的。但金融监管不应等同于准入限制。目前我国金融市场管理的问题恰恰是用事前的准入限制代替了事中、事后的监管，限制了竞争机制，而金融市场运行本身规范性差、透明度低、垄断程度高以及权力干预市场等问题始终没有很好地解决。因此，金融监管机构迫切需要转变职能，把工作重点从对市场准入的行政审批和利率控制转向依法依规对金融主体进行实时监管，以保障市场运行合理有序，公平竞争。

我国金融市场的另一个缺陷是风险投资不足。风险投资是技术创新和产业发展的摇篮，没有风险投资，处在萌芽状态的新技术、新产品很难获得资金支持而发展起来。我国小微企业并不缺乏技术创新能力，但很多有潜在发展前景的新技术、新产品，常常因为资金缺乏而夭折。因此，培育风险投资机制，是加快技术进步和创新发展的重要条件。

7.发展行业组织，改善政府服务，促进产业结构合理化

根据国际货币基金组织和国内有些学者的研究，中国制造业的产能利用率从2000年左右就降到了80%以下，以后持续走低，近年来更是低过了70%。2013年《国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见》基于官方统计数据指出，我国传统制造业产能普遍过剩，一些主要行业的产能利用率都只略高于70%。

这期间，中国经济仍然连续十年保持了平均10.5%的增长率，仅最近几年才降到7%左右。在经济高速增长的情况下，十几年来，产能过剩越来越严重，这在一个充分竞争的市场经济国家是很难想象的。如果竞争充分，市场信息能充分沟通，而且投资者和企业行为保持理性，那么产能过剩的信号必然传递给投资者，阻止他们继续向过剩产业投资，产能过剩的情况也会很快被经济增长吸收，不至于愈演愈烈。而这种情况之所以发生，主要原因一是货币政策过松，二是地方政府投资行为缺乏理性，三是市场竞争机制受到干扰，四是与市场信息不充分有关。

谁应该向投资者及时提供市场信息？谁应该对已经发生的产能过剩发出警告，阻止相关行业的继续投资？在发达国家，这一职责主要是由行业协会或商会承担的。行业协会是业内企业的自组织，职责是为成员提供信息，进行市场研究，并制定规则，进行行业自律。发达国家的经验说明，行业协会的发展有利于帮助企业沟通市场信息、应对市场变化，有利于维护市场均衡发展。我国出现长期持续投资过度、产能过剩的情况，而投资者没有做出正常的反应，说明行业组织发展严重欠缺，或者已有的官办行业协会没有尽到应尽的责任。这是影响产业结构合理化，不利于行业发展的一个因素。

基于这一教训，今后应当把促进行业组织的发展作为产业政策的一项重要内容。特别要鼓励行业的自组织，因为企业基于自身需要联合组织的这类机构往往更有生命力，更有内在激励和责任感，也往往能够更

好地为企业服务。

此外，政府也有责任为企业提供市场信息服务。政府拥有企业不具有或不完备的信息渠道和统计监测手段等资源，应该利用这些资源为企业提供更多的服务，包括建立信息发布平台，及时向社会提供各行业的国内和国际市场信息、投资信息以及宏观经济信息，以帮助纠正结构失衡，保证产业协调发展。

8.强化环境保护，促进节能减排，推动能源替代

产业政策在总体上应当是普惠性的、促进市场竞争的，但对于有正负外部性的经济活动，产业政策应当是选择性和导向性的。原因是在存在外部性的条件下，自发的市场选择不导致最优结果，需要通过政策加以校正。

一个明显的例子就是化石能源消费和污染物排放。化石能源是不可再生能源，而且其消费带来大气污染和碳排放。我国在2000-2013年间，化石能源消费从13.6亿吨标准煤猛增到33.8亿吨标准煤，短短13年增长到原来的两倍半。这使我国成为世界最大的能源消费国、最大的石油和煤炭净进口国，同时带来了严重的空气污染和巨量碳排放，使我国广大地区的空气质量急剧下降，边际社会成本显然超过了边际收益。化石能源消费的负外部影响由整个社会承受，不能自动促使能源使用者节能降污。因此，必须强化环境监测和执法力度，对导致空气污染、水污染和固体污染物超标违规排放的企业严格执法，予以惩罚，杜绝各地政府不认真执法或罚款放行的做法。

除了环境执法，还应通过税收杠杆加大化石能源使用成本，促使减少能耗和排污，促进清洁能源替代。该项税收应主要用于环保和能源替代。建议“十三五”后期择机将石油和煤炭的资源税税率提高至15%（少数资源条件较差的矿山和油田可适用10%的税率）。对进口石油和煤炭，征收同等税率的资源税。鉴于天然气相对清洁，应鼓励使用，可保持现有税率不变。

化石能源具有负外部性，而清洁和可再生能源因为能替代化石能源，减少污染，具有正外部性，有必要通过鼓励政策促进发展。但在这方面，我国前一阶段走过一段弯路，由于政策鼓励主要集中于补贴供给方，而不是扩大需求，导致光伏、风能等产业产能迅速扩张，但需求不畅，造成严重的产能过剩。未来新能源政策的重点应放在鼓励需求方和消除市场瓶颈，包括解决风电和太阳能发电的上网问题，以及加强对消费者使用清洁能源的政策鼓励。

在清洁能源替代方面，核能开发在我国能源战略中应置于非常重要的位置。我国煤炭消费目前仍占全部能源消费的66%，燃煤是碳排放和二氧化硫、氮氧化物、悬浮颗粒物等空气污染物排放的最大来源。在现有技术条件下，煤炭在短期内不可能被可再生能源大规模替代。因此，

发展安全核能具有重大的战略意义。

从现有资料来看，钍基熔盐堆具有安全性高、可控性强、成本低、核废料放射水平低、半衰期短、我国资源蕴藏丰富等优点，未来有希望成为替代化石能源的更安全、清洁、高效、廉价的能源，实现对煤炭的大规模替代。这可能带来一场能源革命。应考虑把推进钍基熔盐堆的研发攻关和未来的产业化应用作为今后产业政策的一项重要内容，而且允许和鼓励企业参与这项工作，可能比单纯由政府组织更为有效。

9.在少数市场失灵的关键技术领域，由政府组织技术攻关

有些新兴产业的发展有赖于关键技术的重大突破，而这不一定能够由企业自发地靠市场机制完成。政府有可能比企业获取更全面的信息，集中更雄厚的资金，调动更多的人力、物力开展研发，更快地取得成果。在这种情况下，只要看得准，可以采取“两弹一星”或航天工程的研发方式，由政府投资，组织多部门协同作战，进行技术攻关。

不过，无论国内还是国外，在这方面都既有成功的经验，也有失败的教训，需要慎重从事。其中有几个原则应该遵循：

（1）在技术问题上，必须以专业人员的意见为决策的主要依据，而不能凭领导人的主观意志拍板决策。

（2）对于技术上的不确定性和风险，必须多方听取意见，进行科学论证，不允许排斥不同意见，变成一派意见的论证。

（3）对于涉及多学科、多领域，有重大社会影响的技术问题，必须由多学科的技术专家及经济、环境、社会、法律方面的专家，在广泛讨论的基础上进行全面的技术和经济论证，不能简单由少数专家做出判断和决定。

（4）对于意义重大，但经过广泛论证仍然有重大争议的技术问题，在充分考虑不同意见和不危及社会安全的前提下，可以由政府提出方案提交人大决策，避免重大决策久拖不决，延误时机。同时，应当建立重大决策的事后责任追究机制。责任追究不以项目成败为依据，而是以决策是否符合程序、有无违规行为为依据。

最后，技术突破必须落实于产业化。因此，要更加注重新技术、新成果的产业化应用。可以通过政府招标、技术转让、政企合作等多种方式进行推广，应当充分依赖市场竞争机制完成产业化过程，一般情况下不搞国有企业独享。对新生的幼稚产业可以采取一定的保护措施，但保护不能变成软预算约束，而且应有期限。

四、简短概括

我国“十三五”时期的产业政策应当适应新时期的需要进行转型，从

选择性、特惠性和政府主导的产业政策，转向普惠性和促进市场竞争的产业政策。这有利于优化资源配置，实现结构平衡，促进科技创新。

具体政策包括消除不必要的价格干预和政策差异，创造公平竞争的市场环境，以普惠式政策减轻企业负担，改善政府公共服务职能，促进技术创新和知识产权保护，改善人力资源供应，促进金融市场竞争、拓宽融资渠道，促进行业组织发育、提供政府信息服务，强化资源环境保护、限制污染排放、促进能源替代，以及在少数市场失灵的关键领域由政府组织技术攻关，推进产业化发展。

（来源：中国改革论坛网）

赵　坚：产业政策之争中的逻辑问题

北京交通大学经济管理学院教授

新能源汽车骗补、光伏产业严重产能过剩等一系列产业政策失败的案例，引发了公众对产业政策问题的关注。最近，针对林毅夫与张维迎二位教授的争论也有了很多评论。前者强调产业政策的作用，提出“没有产业政策的国家，经济发展必然不成功”；后者则主张“废除任何形式的产业政策，政府不应该给任何企业、任何行业任何特殊的政策”。

一、否定产业政策方论证中的逻辑评析

主张废除任何形式的产业政策的论证三段论是：产业政策等于计划经济，产业政策不过是穿着马甲的计划经济；创新是不可预见的，因此是无法计划的，“计划经济在全球都失败了”；产业政策是计划经济，所以产业政策一定会失败，要废除任何形式的产业政策。

1.产业政策不能等同于计划经济

产业政策不能简单地等同于计划经济。产业政策的主要内容是，政府提出发展某些产业的战略指引，和通过产业组织政策、补贴、税收、贷款、关税等政策工具扶植某些产业的政策。

实际上，世界各国都有不同形式的产业政策，重要的问题是采取什么样的产业政策和怎样实施产业政策。美国一直存在不同形式的产业政策。在19世纪，为抵制英国工业品的竞争，美国制定了保护本国工业的关税保护政策。门罗总统在国会咨文中明确提出，“关税尤其应该为襁褓中的制造业和与国家独立休戚相关的行业提供保护”。1818年，美国国会通过了提高进口钢铁关税的特别关税法案，扶持了美国钢铁工业的发展。第二次世界大战后，美国的“国家州际及国防公路法案”开启了大规模的高速公路建设，使钢铁、煤炭产能在战后找到出路，促进了中心城市周边房地产业的发展和美国大都市区化的进程。即使目前，美国也没有放弃产业政策。1993年，美国总统克林顿提出了“国家信息基础建设计划”，即信息高速公路计划。2014年，美国国会通过了“振兴美国制造业和创新法案”。根据该法案，由美国商务部牵头，组织教育部、国防部、能源部、国家航空航天局、农业部、国家科学基金等多部门在2016年制订了《国家制造创新网络战略规划》。该规划的四个主要目标是：“增加美国制造的竞争力”；“促进创新技术向可扩展、成本效益好、高绩效的国内制造能力转化”；“加速发展先进制造劳动队伍”；“支持研发机构发展稳定和可持续的商业模式”。

这些政策目标和相应的资金支持是美国政府对制造业的干预，是某种形式的产业政策，但很难论证美国是在搞计划经济。美国的产业政策是在国家立法后实施的，降低了一届政府在政策制定上的随意性，且不

因政府换届而改变。这是与我国产业政策制定的重要区别。

2.产业政策面向的是现有产业，而不是原始创新

反对产业政策的根据是“创新是不可预见的”，并举出瓦特的蒸汽机、IBM公司的计算机、贝尔实验室的激光技术等，发展出一系列产业的原始创新的案例来论证。确实，与新产业发展相关的原始创新是不可预见的，具有不确定性，原始创新不是也不可能是实施某种产业政策的结果。产业政策的目的是增强某些现有产业的竞争力。

但是，中国的绝大多数产业都是在追随发达国家已经发展起来的产业，是在产业发展方向基本明确环境中的消化吸收和再创新，或走不同技术路线的创新，而不是不可预见的原始创新。通过与发达国家比较，发展中大国的政府应当能够识别应重点发展的产业，问题在于如何制定产业政策来促进这些产业的发展。因此，“创新是不可预见的”不能成为否定我国制定产业政策的根据。对我国产业政策失误造成的资源浪费表达愤怒是可以理解的，但对产业政策采取完全否定的态度，则缺乏实践和理论依据。

我国产业发展是在追赶世界先进水平，比较容易识别应重点发展的产业，并通过产业政策加以扶持。美国的各种高技术产业都处在世界领先地位，但在进一步增强美国制造业竞争力上，美国政府也力图有所作为。美国政府2016年发布的《国家制造创新网络战略规划》就是典型例证。美国政府仍然识别出一些增强美国制造业竞争力的关键技术领域，在产业组织模式上进行指导，在资源配置上给予支持。因此，不能简单地以“创新是不可预见的”来否定政府通过产业政策在增强某些产业竞争力方面的作用。

3.不应忽视国际上产业政策研究的最新成果

在进行学术研究时，不应忽视该研究领域的最新进展。美国哈佛大学的经济学教授Philippe Aghion（菲利普·阿吉翁）等人2012年的论文《产业政策和竞争》，用中国大中型企业的数据，进行了产业政策的理论和实证研究，是不应忽略的。

Philippe Aghion等人的论文首先总结了过去关于产业政策的不同观点，指出目前学术界关于产业政策的新观点是：第一，气候变化以及意识到没有政府在鼓励绿色生产和绿色创新上的干预，全球变暖会加剧，会产生全球的负外部性；第二，最近的金融危机促使一些政府包括美国政府，支持某些产业的发展。美国越来越多的学者指出自由放任政策的危险，这种政策导致发达国家专业化在R&D（研究与开发）和服务领域，而把制造环节外包给成本低的发展中国家。他们要求美国学习德国和日本，采取更主动的产业政策来保留中间制造环节，而只外包人力资本非密集的生产环节。

Philippe Aghion教授等人提出的竞争性产业政策能够促进生产率增

长的理论模型是：假设一个经济体中的两家企业可以从两种方式中选择一种来提高生产率——要么进行横向差异化，要么选择创新。在自由放任的环境中，两家企业通常会选择多样化的方式来运营，也就是说，为了躲避相互竞争，它们会在不同的产业部门从事生产活动。如果迫使（或鼓励）这两家企业在同一产业部门运营，则会促使它们为了躲避相互竞争而进行纵向创新（也就是提高生产率的创新），其结果将会促进生产率的增长。

在该论文中，Philippe Aghion教授等人使用1998-2007年间中国大中型工业企业数据，从实证上检验产业政策对企业生产率增长的影响，他们考虑的产业政策包括补贴、税收减免、低息贷款和关税。他们的实证研究发现：竞争的产业政策促进了企业生产率的增长。他们的研究还发现，在竞争更为激烈的部门实施产业政策，能够促进企业提高生产率。当补贴和税收减免作为产业政策的工具时，此结论成立；当以低息贷款和关税作为政策工具时，此结论则不成立。他们认为产业政策讨论的重点问题应该是如何设计和实施产业政策，以使它们更有利于竞争，进而促进增长。

不论Philippe Aghion教授等人的理论分析和实证研究能否令人信服，至少比基于原始创新不可预见的案例，就完全否定发展中大国采用产业政策的说法更有逻辑。中国学者在提出完全否定产业政策作用的观点时，是需要对该研究领域中Philippe Aghion教授使用中国数据的理论和实证研究进行评述的，而不能仅仅自说自话。

4.产业政策是面向某些产业的扶持政策，因而对不同产业是不平等的

产业政策不同于货币政策和财政政策，产业政策是面向某些产业的扶持政策，因而是对不同产业的一种不平等政策。因为这些产业对增强国家竞争力具有重大作用。学者呼吁“政府不应该给任何企业、任何行业任何特殊的政策”，但产业政策就是给某些对国民经济发展具有关键意义的产业一些特殊政策，该政策应平等对待该产业中相互竞争的企业，而对该产业外的企业则是一种不平等，这是提高国家竞争力的需要。美国《国家制造创新网络战略规划》实际上是给美国先进制造业的特殊政策。其理由是：该产业部门雇用了美国三分之二的研发队伍，持有美国商务部发给的大部分专利，使该产业部门位于全球竞争的前沿是现在和将来国家繁荣的需要。“进一步说，保持先进制造领域的技术优势是国家安全问题和美国全球竞争优势可持续的关键”。因此，在美国，不同的产业也不是得到平等对待的。

二、支持产业政策方论证中的逻辑评析

支持产业政策制定原则存在逻辑缺陷，并且与其新结构经济学视角的产业扶植方式相矛盾。

1.按“潜在比较优势”制定产业政策只会增加制定政策的任意性

《产业政策与我国的经济发展——新结构经济学的视角》一文高度强调了产业政策的作用，认为发展中国家的政府采用产业政策失败的主要原因是“发展中国家的政府容易出于赶超的目的，去支持违反比较优势的产业，结果这些产业中的企业在开放竞争的市场中缺乏自生能力，只能靠政府永无止境的保护补贴来生存”。该文提出根据“潜在比较优势”制定产业政策的原则。“成功的产业政策必须是针对有潜在比较优势的产业，所谓有潜在比较优势的产业，指的是该产业的要素生产成本在开放竞争的市场中有优势，但是由于软硬基础设施不完善，交易费用太高，使得总成本在开放竞争的市场中没有竞争力的产业”。

这不过是“企业自生能力”及“比较优势战略”在产业政策制定中的延伸。林毅夫在2005年发表的《按照比较优势选择产业政策》一文，通俗解释了比较优势战略：由于发展中国家资金严重匮乏，在劳动力或自然资源方面则具有比较优势，因此应选择劳动或资源比较密集的产品并以劳动密集的技术来生产，才能有竞争优势。由于发展中国家与发达国家有很大的技术差距，且前沿技术的研发费用非常高，失败概率也非常高，因此技术创新必须以引进为主，只有当我国具备了在某一产业的比较优势，而发达国家在同一产业没有比较优势的情况下，才应当自主研发。例如，发达国家基本上不生产摩托车了，我们就需要自主研发。

笔者2008年在《中国工业经济》杂志上发表的论文《我国自主研发的比较优势与产业政策》中，曾以华为的案例和企业能力理论对“比较优势战略”提出批评。该文指出，比较优势不同于竞争优势，竞争优势依赖于对比较优势的有效利用和企业能力建设。在竞争过程开始之前，很难判断哪家企业将会有更强的企业能力。企业能力是动态而非静态的概念。市场经济的运行过程就是企业能力构建的竞争过程和企业不断生灭的过程。“我国应当实施以企业能力构建为导向的竞争型产业政策，创造公平竞争环境”，而不是由政府根据比较优势来选择产业政策，因为政府不具备识别哪个产业有何种比较优势和如何把比较优势转化为竞争优势的知识。

根据“潜在比较优势”制定产业政策的说法更难以把握。比较优势是现实的相对优势，是分工和市场经济中进行资源配置的基础。那么，什么是潜在比较优势？比较优势与潜在比较优势的区别是什么？如何判断未来才可能把“潜在比较优势”变成现实比较优势的可能性？“潜在比较优势”的概念只会给产业政策制定增加更多的任意性。

2.“新结构经济学的视角”的五类产业与比较优势原则相矛盾

根据“新结构经济学的视角”把我国的产业分成五种不同类型的产业，建议政府因势利导发挥不同的作用，但这些产业大多与比较优势原则是相矛盾的。

支持产业政策观点提出建设的第一种产业是追赶型产业，汽车、高端装备业、高端材料即属于这种类型。第二种是领先型产业，像白色家电、高铁、造船等。第三种是退出型产业，包括一些劳动密集型的出口加工业和产能过剩行业。第四种是“弯道超车型”产业，如信息、通信产业的软件、手机等。第五种是战略型产业，如大飞机、航天、超级计算机产业，即属于这种类型。

上述五种产业中，除第三种外，都不是劳动密集型和可以用劳动密集型技术来生产的，都是“违反比较优势的产业”，但建议政府采取不同的扶持方式。按照比较优势选择产业政策的原则与新结构经济学要发展的产业不存在逻辑联系，这不是用“潜在比较优势”可以解释的。

更令人费解的是，该观点还把高铁列为领先型产业。高铁是资金密集型、技术密集型，只能运人不能运货的铁路。除了在人口规模大、密度高且收入水平高的地区的通道高铁有可能盈亏平衡或赢利外，大部分高铁处于严重亏损状态。目前，即使不考虑高铁的运营成本，我国高铁的全部运输收入尚不够支付建设高铁的贷款利息。中铁总要靠财政补贴和不断借新债还旧债来维持。高铁“只能靠政府永无止境的保护补贴来生存”，那么高铁怎么能够符合林毅夫所说的比较优势原则，又怎么进入林毅夫所说的“领先型产业”呢？

根据“新结构经济学的视角”划分的五类产业都是指向不同的最终产品，而不是产品中的核心技术。实际上，创新导向的竞争型产业政策所支持的不应是某个产业的最终产品，而是某些可扩展的、能够用于多个领域的关键技术研发。美国2016年发布的《国家制造创新网络战略规划》支持的主要是这类技术研发。例如，美国已经建立了增材制造创新机构、数字化制造与设计创新机构、轻金属制造创新机构、下一代电力电子制造创新机构、先进复合材料制造创新机构、集成光子制造机构、柔性混合电子制造机构7个研发中心。美国计划到2016年年底建立15个类似的研发中心，10年内要建立45个类似的研发中心。这类研发中心的研发必须是面向商业应用的，在联邦资助的最初5～7年期间，来自社会的资源要等于或超过联邦的资助。

三、制定产业政策，重要的是什么

产业政策是各国普遍采用的，对增加国家经济竞争力起关键作用的某些产业的政策。制定产业政策，重要的是要促进竞争而不是保护垄断，要通过竞争来提高资源配置效率；要重点支持核心技术研发而不是补贴某些最终产品的销售，更不能期望通过补贴来实现“弯道超车”。支持技术研发比补贴某种产品更便于引入竞争，技术研发可以有不同的技术路线，更便于引入多家企业和研发机构联合体的参与。

我国为发展新能源汽车，采取了对新能源汽车整车厂家进行补贴的政策，希望通过高强度补贴发展出一个新能源汽车产业。按照这种补贴政策，新能源汽车生产的关键环节——储能器件的研发不一定能得到补

贴，或只有同时生产整车才能得到补贴。高容量储能技术不仅可以用于新能源汽车，而且可以用于风力发电、太阳能发电等其他领域，不注重核心技术的研发，使我国的新能源汽车补贴政策严重扭曲了资源配置，给大面积骗补创造了机会。

我国的这种补贴模式还与政府行政管理体制相关，设置了科技部，它就试图主导新能源汽车产业化的工作，就要主导研发的技术路线。在其组织实施的863计划中，科技部提出“通过磷酸铁锂正极材料高性能化关键技术与规模化生产关键技术研究，开发出满足大型电动汽车的动力电池，实现在电动汽车中的示范应用”。科技部主导的磷酸铁锂规模化生产，使我国企业在三元材料上远远落后于韩国和日本，电动轿车的“弯道超车”成为“弯道落后”，由此造成的损失难以估计。科技部是用每年立项批准研发项目的方式推进“创新”，有了示范应用，就可以鉴定评奖，就可以有政绩，至于能否进行商业化应用并回收成本、创造利润，与科技部无关。

而美国的科技创新是由商务部主导的，研发成果能够促进美国制造的国际竞争力是其主要目标。因此，我国不仅存在如何制定产业政策的问题，还有由谁来制定产业政策，在何种行政管理体制中才能制定出合理的产业政策的问题，需要通过进一步深化大部门体制改革来解决。

韦　森：政府在新兴产业的投资效率不如企业和市场

复旦大学经济思想与经济史研究所所长

林毅夫的新结构经济学（NSE）和其中的增长甄别与因势利导框架（GIFF框架）的实际运行，从理论上要求和假定一个什么样的政府及政府领导人的行为模式？与之相关联的根本问题是，这一NSE分析框架实际上是否仍是“制度缺位”（institutions　free）——尤其是政治与法律制度缺位？

从世界近现代史来看，现代经济增长主要是由科学发明、科技创新、产业升级和经济结构变迁推动的，这应该没有问题。一个国家要通过不断的科技创新、产业升级和结构变迁来发展经济，首先要考虑自己的资源禀赋，要按照资源禀赋所决定的自己国家的比较优势来发展，以渐进性地进行产业升级和结构变迁，这应该也没问题。在一国的动态发展中，政府要积极作为，要在本国的产业升级和经济结构变迁中起到积极的“增长甄别与因势利导”作用，在新产业的催生与发展中起到“助产士”的作用，在新产业的创生和产业升级中解决协调问题和外部性问题，具体说来，在解决企业融资和提供良好的基础设施、商业环境方面提供政策乃至资金援助之手，这看来均没有任何问题。然而，所有这些NSE的理论论证，是否整个框架都建立在政府领导人是利他、仁爱和无私的假说之上？依照林毅夫自己的辩护，即使把新古典经济学的理性经济人假定运用到这一新结构经济学的理论建构中，即假定任何国家的政府领导人都是“自利的”，都在进行着个人及其家庭的利益最大化计算，也不会影响这一新结构经济学的整个分析基础——因为任何一国的国王、总统、总理、主席或总书记，都会希望并会尽最大努力要自己的国家经济快速发展，因为这不但会带来更多的政府税收和其他财政收入，也会使自己在历史上留“良好治理政绩”之名。同样道理，任何一个地方的行政长官，也自然会希望并尽最大努力去推动自己所管辖地区的经济快速增长，以从中达致个人利益最大化（如升迁、政绩之名、收入和个人幸福感）。但是，即使如此，这样的分析思路仍然似有两个问题有待深入思考和进一步研究。

首先，如何避免政府领导人在促进科技发明和创新、产业升级以及经济结构转型中运用自己手中掌握的权力和掌控的资源进行个人和家庭的寻租问题。这个问题乍看起来好像与NSE以及其中的GIFF框架没有直接关系，但实际上牵涉到这一GIFF框架是否能在各国得到真正实施和是否真正工作的根本性问题。如果我们假定任何政府领导人都在理论上是自利的，那么在林毅夫的这个NSE框架中，似乎根本没有——或有意识地回避了——现代政治体制中的权力制约与制衡问题，而是假定政府及其领导人有决定一个国家或地区的经济发展战略、产业升级乃至在解决“协调问题”和“外部性问题”中的完全自由裁量权（discretion）。但不知林毅夫想过没有，在解决所有这些经济发展问题上，乃至政府做新兴

产业的“助产士”甚至起“保姆”作用时，政府领导人都要运用自己掌控的权力，都要运用自己掌控的来自税收和其他财政收入的财力资源乃至国有资源来运作，都可能会有自己个人的喜好、偏好以及个人、家庭甚至亲友的关系在其中，因而在具体做出任何一项资助科技创新、发展新兴产业和促进产业升级的实际操作中，都有政府领导人个人的利益、喜好和关系在其中。在一个国家和地区的政府及其领导人在增长甄别与因势利导的发展规划以及实际操作和运作中，如果不考虑制度约束和体制变量，而只是理想地提出政府领导人和决策者应当怎样行为和怎样才是最优选择，其现实有效性、可实施性和操作性是要大打折扣的。

在过去30多年中国经济高速增长时期，中国社会内部多年来积累下来大量经济与社会问题，如地方政府的巨额负债，经济技术开发区以及一些高科技企业的巨额负债，还发生了一些负责开发区、高科技园区建设和基建投资的地方政府行政长官腐败寻租的问题，如苏州市前副市长姜人杰、洛阳市前中共市委书记孙善武、郑州市前中共市委书记王有杰、阜阳市原市长肖作新、阜阳市前中共市委书记和安徽省原副省长王怀忠，甚至大连市前市长和重庆市原中共市委书记，等等。这其中哪个领导人不是坚定、有能力、有想法，且在努力发展本地经济甚至在发展高科技园区和推进本地区产业升级和技术创新上，做出了诸多贡献的“能干的”书记和市长？这些问题难道不应该进入NSE理论框架的未来探讨和思考视野之中？[]

其次，即使我们避开发展中国家和地区的政府领导人在运用自己掌握的权力和掌控的资源进行个人和家族的权力寻租问题，这一新结构经济学可能还有一个绕不过且必须回答的问题：NSE理论及其GIFF操作框架假定政府及其领导人在正确运用一国或本地区的资源禀赋和比较优势乃至在促进科技创新、产业升级和结构变迁上要起到“增长甄别与因势利导”的积极作用，那么，这一理论实际上假定各国政府和各地区领导人，以及在计划委员会、发展委员会或其他政府部门的官员有完备的知识。但是，一个现实问题是：在对本国和本地区的资源禀赋、比较优势、有市场增长潜力的产品和行业以及未来各行业的发展前景的判断方面，乃至在各企业本身的竞争力和产业升级的战略选择方面，政府部门及其官员就一定比在生产和贸易第一线的企业和企业家更高明？知识更全面？判断更准确？甄别更确当？指导意见更合宜？

200多年前，在《国富论》中，亚当·斯密在谈出“看不见的手”的原理著名论断后，接着就指出：“在把资本用于国内哪些产业方面，以及在其产品能有最大价值这一问题上，处在自己本地环境中的个人所能做出的判断，显然要比任何政治家（statesman）或立法者为他做出的判断好得多。如果政治家试图指导私人去如何运用他们的资本，那不仅是自寻烦恼地去关注最没有必要关注的事，而且假定存在一个安全和可信任的政府。把这种权力交给一个荒唐且有很大幻觉地自认为有足够资格行使这种权力的人，甚至交给一个委员会或议会，那是再危险不过的事情了。”亚当·斯密在写作《国富论》时，现代工业和科技革命还没有发生，更没有现代的计算机网络通信工具和信息渠道。在21世纪高科技和

已经计算机网络信息化的当今世界，已经没有任何一个国家的政府能够完全拿开对市场运行的干预和“调控”之手了，因而对200多年前亚当·斯密说过的这段话，我们今天研读时要特别小心。然而，在21世纪的信息化和高科技时代的今天，斯密的这段话是否还有一定的道理和参考意义？一些国家的计划委员会或科技部、发改委的官员们，在本国的科技进步、产业升级和各产业的发展前景、市场需求等经济运行方面所掌握的知识和所做出的判断，就比本国企业乃至一些大公司的管理者和科技人员所具备的知识多？判断就高明？难道一国的科技创新、产业升级和经济结构变迁就只是在政府能正确甄别与因势利导下才能发生？

这说来已经不是一个纯理论推导问题了。近些年来，尽管在政府为缓和2008年下半年以来的世界经济衰退对中国经济的冲击而做出的所谓“四万亿刺激计划”和保增长的宏观政策指导下，国家发改委和各级地方政府部门在促进科技创新、推动产业升级、建高科技园区和孵化新产业方面做了大量工作，投入了大量资金和资源，且在某种程度上贡献了过去几年我国经济的增长，然而现在看来，这些政府所推动的发展新产业和产业升级政策，甚至资金和资源扶植政策，并不是没有问题的。以林毅夫的NSE理论框架的思路和术语来说，过去几年，国家发改委和各级地方政府所推出的“产业升级”和“孵化新产业”的政策，在很多方面不是顺应了由我国的资源禀赋所决定的比较优势，而恰恰可能是违背了比较优势原理而犯了急躁、冒进和揠苗助长地推行“赶超战略”的老毛病。

李稻葵：林毅夫和张维迎之争没抓住经济问题的根本

清华大学经济管理学院弗里曼经济学讲席教授

最近一段时期以来，北京大学国家发展研究院的林毅夫和张维迎教授再次爆发一场争论，让政府的产业政策这个沉寂多年的重大问题又浮出水面。双方各执一词，观点完全对立。两位老师都是我私交很好的朋友，但是坦率地讲，在这场争论中，二人的观点可以说是聚焦不准，没有抓住中国经济发展的根本问题，没有精准总结中国经济的成长经验，也没有充分考虑双方上次争论之后，中国与世界经济的最新进展。加 入 会 员 微 信 dedao555

中国经济过去的快速成长，并不在于实施了重大产业政策。事实上，从政府实施产业政策的光伏、VCR等领域来看，这些产业政策都可以说是不成功的。今天的海尔、格力都不是当年政府一开始就扶持的对象，深圳的华为也是如此。今天取得成功的众多成长性企业，无论华为还是海尔，往往是在崭露头角之后才受到政府的关注，并在成长的中后期才获得当地政府的重点扶持。因此，中国经济成长的经验，不能归结为产业政策的实施，而应从亚当·斯密的《国富论》中寻找解释。

过去，我们对斯密的著作有不少片面的误读，认为他单纯鼓励自由化。其实，他在《国富论》第四篇和第五篇里大量谈到政府应该如何帮助市场经济发展，包括女皇为什么要管法庭，女皇为什么要控制美国殖民地外贸，女皇为什么规定美国外贸用的商船必须购自英国而非法国等。中国经济过去二三十年的快速增长，也印证了亚当·斯密的观点。过去30年，中国经济成长的基本经验，也可以称为“中国经济系统”1.0版本的经验，是政府协助企业开疆拓土，帮助企业培育、做大了市场。这是中国改革开放迄今以来最根本的特征。

但是，当前这个经济系统的运行碰到了困难，中国经济增速出现了显著的下滑。不可否认，导致经济下滑的影响因素有很多，包括产能过剩以及国际市场需求低迷等，但“中国经济系统”正处在转型升级期是更重要的原因。如同电脑操作系统需要不断更新，1.0版的“中国经济系统”如今也处于更新的“低能运行状态”。我认为，要想走出经济困境，必须完成“中国经济系统”从1.0版本向2.0版本的顺利升级。在这一过程中，有两点至为关键，即政企关系的顺利升级以及政府监管质量和水平的顺利升级。

政企关系要顺利升级

在“中国经济系统”1.0版本里，政企密切合作，政府帮助企业开疆拓土，比如招商引资，提供工业园区，帮助企业招工，防止劳工闹事等。然而，旧版本的政企关系在促进经济增长的同时，也带来了腐败问题，需要及时升级更新。为此，习近平总书记提出构建“亲”“清”政企关系，

即领导干部对企业家既要“亲切”又要“清廉”。

政企关系的改变并非易事，在当前反腐形势的威慑下，一些领导干部工作起来瞻前顾后，经济自然受影响。所以，推进“中国经济系统”升级的第一个关键点，在于探寻构建“亲”“清”的新型政企关系之道。

如何建立“亲”“清”政商关系？目前谈得比较多的是政治信仰和理想。不可否认，这是基础性工作，即便在西方国家，政治理念也是政府决策者时时要谈的。比如最近，美国印第安纳州政绩不错的前州长写了一本书，叫《挽救共和国》，在美国相当畅销。我在机场买了一本，却读不下去：书里大谈美国共和政体的政治理念，太说教了。

建立“亲”“清”的新型政商关系，显然需要制度保障。本质上讲，必须建立起一套奖惩分明的激励机制，同时需要一套有效的监督机制。激励机制过去是靠跨地区GDP增速竞赛，即谁主政的地方GDP增速高，谁提拔的可能性就高。现在看，这套机制太单一、太单薄。太单一，是因为GDP增速竞争导致地方官员过分关注短期GDP增速，不顾长期后果，从而导致地方负债过重等后遗症。太单薄，是因为提拔的机会太少，越往上越难，因此往往会有官员不惜拿政治前途冒险去受贿，追求短期个人经济利益。所以，改革的方向应该是大幅提升官员的业绩工资，对每一类岗位提出综合业绩指标，定期考核。更重要的是，各级官员执掌经济、社会重要决策，必须有高度的职业荣誉感，因此，他们的平均工资待遇不应该低于同样工作资历的民营经济部门的经理人。根据新加坡等国成功的经验，这样一支队伍是有相当的自觉去抵制来自市场经济的腐败压力的。

仅有激励是不够的，监督也极其重要。纪委、审计的监督应该是制度化、长期化的，如果是疾风暴雨式，被监督者的理性反应一定是躲到屋檐下，什么也不干，暂时躲躲风头，风头一过，一切照旧。因此，更加合理的办法是建立长效机制。特别重要的是，由于伴随中国改革开放的是制度的不断变迁，许多今天看来不合规、不合法的行为，几年前处于模糊区间。如果按照今天的标准去追究以往的行为，必然会加强上述屋檐下躲雨的行为，直接引发全面的官员不作为，从而导致经济系统在升级过程中处于半死机的状态。

政府监管质量和水平亟须升级

经历了30多年的快速发展，今日的中国经济已经不是昔日萝卜白菜式的简单市场经济。相反，当前的市场经济形态极其复杂，不是简单的简政放权就能让市场自发地健康成长，而必须对市场进行合理的监管。比如，网购平台采用竞价排名的方式，给了假货可乘之机，综合排名高的商品并不都是正品。再比如搜索引擎，竞价排名不但不能及时给用户提供最有效的信息，甚至可能有误导，酿成“魏则西事件”之类的悲剧。医药监管也不能听信企业的一面之词，临床试验信息的造假也不是没有先例。这给监管带来了巨大的挑战。

如果面对愈加复杂的市场环境，政府的监管能力没有及时升级提高，就会出现问题。美国金融危机的爆发就是因为“猫的能力不如耗子”，政府监管能力赶不上金融市场的创新。因此，2.0版的“中国经济系统”要汲取前车之鉴，及时升级政府精准调控、精确监管的能力，其中关键在于培养一支高素质、高水平、有事业心的市场监管团队，给予这些市场监管人员与市场完全接轨的工资水平，并提升其社会地位，激励其实现对市场的精确、精准监管。

在接下来的发展阶段，要想完成“中国经济系统”从1.0版本向2.0版本的升级，就要在如何建立“亲”“清”的政企关系，如何实现精准调控、精确监管上下功夫。如果能找到这两个关系到中国经济升级的关键问题的解决方案，实现经济持续发展，“为人类对更好社会制度的探索”提供的“中国方案”也会受到世界的认可和接纳。

（原标题：“中国经济系统”必须尽快完成从1.0到2.0的升级）

梁建章、黄文政：最好的产业政策是以“人”为本

梁建章　携程旅行网CEO兼董事会主席

黄文政“人口与未来”网站联合创始人

经济学界近期的最重要的热点事件，莫过于林毅夫与张维迎这两位知名经济学家之间的争论。至于争论的焦点，集中在“发展经济是否需要产业政策推动”的问题上。而对“产业政策”来说，无论采取财政补贴还是减免税收的政策，实质都是政府在投入资源，在对外“撒钱”。所以，各种争论争到最后，问题往往变得很简单——钱到底该撒向何处？应该给企业还是给个人？进一步来说，应该给哪些企业和什么样的个人？

如果按照传统“多劳多得”的思路，政府资源是否应当用于奖励对社会贡献最大的企业或者个人？答案是否定的。当企业或者个人的贡献已经体现在利润或者收入上时，政府就没必要扮演“锦上添花”的角色。比如对于推动互联网时代的进步，各类创新企业显然厥功至伟，但这些企业通常已经依靠规模优势、高额利润和知识产权等形式获取了丰厚的经济利益。所以，在市场已经提供充分回报的背景下，政府没必要针对这些领域提供激进的产业补贴，通常只需要采取温和的产业政策即可，比如针对具有高度开创性的产业进行适当的减税。

再比如，备受关注且影响深远的高铁需要补贴吗？也不需要。因为人口密度高的地方本来就能产生丰厚的利润，至于在人口稀少的地方建设亏损的高铁，从经济意义上来说本来就是浪费。对于这些领域，政府进一步放开对市场准入的管制即可，私营的高铁肯定比现在的国营方式更有效。日本在把高铁私有化以后，铁路的效益大增，再也不需要政府的补贴，东京的郊县多了很多私营的高铁和地铁，城市的容量扩大了，拥有3700万人口的东京也成了世界上公共交通最方便的城市。

政府真正需要补贴的是“活雷锋”，即那些不计回报来贡献社会的人和企业。别以为这是句玩笑话，因为社会上真的存在很多“活雷锋”需要政府帮助，那就是生育且培养孩子的家庭。因为仅仅计算经济回报，生育和抚养孩子很可能是一笔“亏本生意”。

在农业社会里，养儿防老是生小孩的重要动机之一。在现代社会里，养老主要依靠社会福利和储蓄。养老不再依靠小孩，抚养小孩的成本却越来越高。虽然政府在九年制义务教育中负担了小孩的大部分学费，但是要培养高质量的小孩，还需要父母投入大量的精力和财力。

养小孩的成本主要由家庭承担，孩子成人之后，缴纳的税收却贡献全社会。现在的年轻人缴纳的税收和社保，需要抚养现在所有的老人，不管这个老人过去有没有小孩。因此，如果现在的父母多生一个小孩的话，对未来的社保贡献差不多是15%，因为社保和医保加起来占GDP的

15%左右。

所以，“生小孩”是大大的“活雷锋”，需要政府有额外的“产人”扶持政策。国家应该给抚养小孩的家庭15%GDP的收入补贴。如果说占GDP5%的教育已经补贴了5%，那还应该补贴10%左右。10%是多少？一个城市白领的年收入是十万元，那就要补贴一万元。一年补贴一万元，还是远远不够抚养一个小孩，但应该会有引导和鼓励的效果。

所以，在那些社会福利好的国家，普遍存在着这样一种现象：父母不愿意生小孩，而政府会给予各种奖励生育的政策。其中的原因就是，通过“生孩子”获益的政府主动补贴因此在经济上受损的父母们，通过对利益的再分配，争取实现“双赢”的局面。比较中国香港、中国台湾、新加坡等几个华人地区和国家，目前的生育率只有1.0～1.3。这些地方非但开放二胎，还开放三胎、四胎，而且生得越多，奖励越多。新加坡生第一个小孩就奖励约2.5万新币（人民币约13万元，相当于新加坡人均年收入的一半），生第二、第三个小孩的奖励更多。过去，我们拘泥于限制生育的固有思维，可能很难理解这样的作为。但只要真正从经济角度来进行科学计算，就会发现政府出资鼓励生育实在是再合理、再正确不过的选择。

回过头再看中国的“产业政策”，现在有人认为需要出台扶植东北的产业政策以振兴当地经济。坦率地说，这样的政策恐怕收效甚微，因为东北的人口形势非常不乐观。根据2010年第六次全国人口普查的结果，将全国各省级行政区按总和生育率从低到高排序，辽宁、黑龙江、吉林三省仅次于北京市、上海市，列三到五名，总和生育率仅有0.75左右。相比北京和上海，东北的整体形势也许只能用“未富先老”来形容。如果生育率持续低迷，即便政府针对东北出台再多的产业政策，也不会有太多的起色。换个角度看，如果把产业政策的钱投到鼓励生育和加强教育上，长期而言会有更好的回报。

再从全球视野的角度来观察，目前各国之间的竞争，绝对不是什么比拼产业政策的优劣，而是直接开展“人”的竞争。在世界范围内，像美国这样的移民国家早已把引进人才作为国家发展战略之一。移民成为美国能够保持相对年轻的人口结构的重要因素，每年都向美国的人力资源库注入新的活力，确保美国始终占据科技创新的最前端。几乎所有发达国家，包括人口稠密的韩国和日本都在鼓励生育。从中国的实际情况出发，大规模引进外来移民显然并不现实，那么鼓励生育就是一种必然的选择，否则就难以在国家竞争的格局中保持优势。

最后，还是要提醒一句，当人们忙于争论“产业政策”的利弊时，千万别忘记，最好的产业政策是产人政策。人，才是最终决定生产力的关键所在。而对政府来说，与其忙于投资产业，不如先想想如何投资“人”。

冯兴元：竞争政策才是最好的产业政策

中国社会科学院农村发展研究所研究员

最新的争论发生在国内两位重量级经济学家之间：一位是林毅夫教授，另外一位是张维迎教授。林毅夫教授看重政府“看得见的手”，比较迷恋产业政策。张维迎教授非常反对产业政策，认为只要借助市场“看不见的手”，就足以推进创新和发展。

无论孰是孰非，最好的产业政策是竞争政策，竞争政策应该优先于产业政策。当前，我国的一大问题就是竞争政策与产业政策两者的地位倒置：在我国，产业政策反而优先于竞争政策。此外，产业政策往往是赋予特定产业以特权，歧视其他产业；或者赋予同一产业的某些特定企业以特权，歧视其他企业。与张维迎教授比较，林毅夫教授心中显然缺乏“竞争之维”和“公正之维”。单纯从个人基本权利需要同等保护这一原则来看，产业政策就需要得到克制甚至放弃，充其量只能允许少数例外。

一项良好的竞争政策的核心要点是：让私人产权和竞争在经济领域发挥主导作用。政府必须在法治框架内运作，应该建立和维持一个公平、公开和公正的竞争秩序。有着竞争政策保驾护航的市场，聚集了最高密度的企业家创新活动，也就保证了以最大的概率实现科技创新和经济发展。这是因为科技创新是随机事件。政府官员和市场主体一样，没有人有充分的信息知道哪个经济主体会成功实现创新。最好的方法其实就是维持一个竞争秩序，充分发育市场，让市场力量自由竞争，由此最大限度地改善创新环境，提高创新活动的密度，增加随机实现创新的概率和频度。

德国的三大产业政策都是失败的政策：煤炭业、造船业和农业部门的产业政策。德国经济奇迹的实现不是靠产业政策，而是靠竞争政策。德国社会市场经济的最重要的经济思想来源是德国的弗莱堡学派，也叫秩序自由主义学派，其主要观点是强调国家要建立和维持一个竞争秩序。该学派的思想对促进德国在20世纪60年代实现“经济奇迹”立下了汗马功劳。

我国若要推行产业政策，也应当奉行竞争优先的原则：政府首先要保护竞争，而不是保护特定的竞争者；产业政策只能是例外，而不是常规。例外多了，就不成例外，其地位就倒置了，就扭曲了竞争。按照这个逻辑，打破行政垄断是优先，而不是扶持特定的产业。保护行政垄断是保护特定的竞争者，最终保护了落后。

政府基本上不应该干预经济过程，如果要“干预”或者调节，那也要求这种“干预”或者调节必须遵循与市场一致的原则：“干预”经济过程是为了让竞争发挥作用，而不是扭曲竞争。具体而言，按照德国经济学家

盖瑞特的观点，这种“干预”或调节要遵循以下三项原则：一是在采取“干预”之前，国家必须限制利益集团的权力；二是所有“干预”必须面向维护经济秩序，而不是面向市场过程；三是“干预”必须是系统性的，而不能是特定性的或者选择性的，比如减税或者财政支持。很显然，这里的“干预”其实还是竞争政策的延伸，从属于建立和维持一个竞争秩序的竞争政策。

过去中国制造业的发展势头长期保持强劲，与发展民营企业有关。目前，民营企业固定资产投资增长率呈现负增长，制造业在转型升级过程中。但是，我国的整个制造业基础雄厚。中国作为大国，产业升级不仅可以在本地进行，也可以采取国内雁阵转移的形式，从沿海转移到内地，转移到中西部。这与小国（或一个地区）不一样。比如，台湾的产业转移，就有很大一部分转移到大陆了。

由于制造业基础雄厚，中国还可以大量吸纳国外转移进来的产业。中国需要培养更多的自主创新能力中心，需要面向市场培养更多的技工，通过市场运作发展更多的职业教育。事实证明，技工的工资水平比一般工人高得多。

中国的服务业发展落后，潜力巨大。需要政府大量减少进入障碍和其他管制，以期推进服务业的发展。美国的服务业占GDP的比例高达77%，而我国只有40%。我国的金融业、保险业仍然发展滞后，政府控制过多。服务业分工体系发展不足，缺乏诚信和合约实施机制，很多小事情需要当事人自己去跑腿，没有充分利用分工体系。

我国的农业部门还很庞大，占GDP的8.5%，美国、德国、日本都是1%。随着时间的推移，农业部门增加值总量虽然仍可发展，但其占GDP的比重将继续减少。而且，农业部门增加值总量要加快发展，需要走模拟“工业化”的道路，即减少农民数量，增加农业工人数量；需要土地的整合和规模化，同时结合以资本的大力投入；需要农场化、农业现代化、农工商一体化。无论走传统农业发展道路，还是走现代农业发展道路，农业部门必然萎缩，其占GDP的比重也同样会下降。

政府对产业升级的推进需要顺势而为，更多地从提供信息和便利的角度着眼。提供经济基础设施以及支持孵化器、产业区和产业集群的发展，也同样如此。产业升级的进行曲基本上可以自行演奏，只需要国家维护好币值稳定，保护好私人产权，开放好市场，维护契约自由，强化责任，保持经济政策的连续性。做到了这些，就等于解放了生产力。解放了生产力，资源就可以朝着最优配置的方向流动。

政府总是想做这样那样的产业政策，因为我国的很多政府官员都想有所作为。儒家所谓“立德、立功、立言”的理念，其实多多少少影响着中国的官员和民众。其实，在市场经济中，更需要围绕“立商”，也就是让符合事物本质要求的市场秩序发挥主导作用，其他“立德、立功、立言”的动作都可以围绕着“立商”展开。这就要求尽量减少产业政策，最大

限度地推行竞争政策。所以，喜欢看儒家经典的官员和百姓，建议多关注一点南宋永嘉学派集大成者叶适的事功思想：“以利和义，不以义抑利”。其核心的隐含前提与正统儒家一样，也是以诚为本。按照叶适的观点，我以诚立本，放开追求自利，其结果就是正义的。这种主张因此被称为“以利和义”观，意指个体各自以诚立本，其对自利追求之和合即为“义”。这种观点恰好与正统儒家的“以义和利”观相对立。而且叶适特别强调“不以义抑利”，恰恰就是为了不使得在位的君臣和主流儒家拿自己认定或解释的“义”来压制“利”。

产业政策背后体现了官员们的“义利”观。他们倾向于用自己定义的“义”和“利”来取代市场主体所感知的“义”和“利”。如果想搞产业政策的念头和动作打不住，那么至少奉劝政府官员在推行产业政策时注意一些做法。比如，在提供补贴时，应该事先确定一个时间表，让被补贴方了解什么时候停止补贴。补贴还应该尽量按照最低必要程度提供。越到后来，补贴就越少，最后停止，悄然退场。补贴不能补到产品周期的末尾阶段，也就是衰退期，因为对这一阶段的补贴就是保护落后，维护过时的经济结构。如果补贴产品周期的前面两个阶段（即产品开发期和导入期），更能起到促进新的活力型经济结构形成的作用。但问题是，补贴一个产品或者产业，就是对其他产品或者产业的歧视，扭曲竞争过程。

此外，补贴不能到处撒芝麻，必须有一定的集中度。当然，对所有产业实行低税，也等同于一种补贴，这种“普遍补贴”把产业政策转化为一种普遍的竞争政策，对经济发展和结构转型大有好处。

最后，补贴的瞄准度一般很差，100笔企业补贴发下去，能够有5%发挥作用就不错了。对企业的科技投入补贴也是如此。拿到政府补贴的“科技型企业”，数着政府提供的钞票，心里还笑话政府。对政府而言，相当于被人卖了还帮人数钱。这时候，政府往往犯了“知识狂妄症”。当然，政府喜欢提供补贴是有道理的。政府部门提供补贴相当于“设租”，即创设某种额外的好处。然后，政府部门的官员们就可以守株待兔，等候大量项目申请单位来“寻租”，即寻找额外的好处。其结果可能是，大量“寻租者”所付出的成本才能分到这些“租”。而这些成本累计起来（比如50亿元），有可能会多于“租值”即补贴金额（比如10亿元）本身。这里，政府官员就可能拿到一些私下的好处。这就形成了腐败之源，很多官员落马就是与此相关。

补贴也有“成功”之处。欧洲空中客车公司，由欧洲两个最大的军火供应制造商——欧洲航空防务航天公司（EADS，80%股份）和英国宇航系统公司（BAE，20%股份）共同拥有。1967年9月，英国、法国和德国政府联手补贴“空中客车”的研制，导致全球民航航空业的市场结构得到改善：从波音一家独大，变成了双寡头垄断。美国的波音公司和欧洲的空中客车公司，相互指责对方国家的政府提供大量补贴。看来产业政策倚重政府补贴和政府投入能够做成一两件大事，但是做不成太多的大事。

正因为如此，产业政策可能适合于作为例外，集中力量做一两件大事，指望能成此大事。也就是说，不排除政府有时候能够集中财力发挥某种不对称力量的作用。但是，我们仍然要警惕产业政策的危害。原则上，没有政府的支持，波音公司和空中客车公司也能取得成功。研究大型飞机，民营企业通过建立产业技术联盟，借助开放市场，也能取得成功。这种分析也适用于高铁的发明。

目前，政府、学者和产业界对产业政策过于痴迷，对产业政策的问题执迷不悟。近年来，产业政策有些变本加厉，是该到清醒的时候了。

沈建光：产业政策大讨论：从“巨大中华”看产业政策之争

瑞穗证券亚洲公司董事总经理、首席经济学家

最近，北京大学的林毅夫和张维迎两位教授就产业政策是否有效进行了正面交锋。纵观整个辩论，林、张两位教授在理论基础、产业政策含义理解等方面存在明显差异，林毅夫教授的主要观点是基于新结构经济学的理论框架，特别强调了产业政策在基础科研投入，以及帮助发展中国家的企业家解决自身难以克服的外部性和相应的软硬基础设施协调问题方面的作用，强调“有效市场”和“有为政府”的共同作用。加 入 会员 微 信 dedao555

而张维迎教授则不赞成新古典经济学中的市场失灵，认同“米塞斯-哈耶克范式”，认为市场失灵并不存在，背后是市场理论的失灵。而他所理解的产业政策与林毅夫也并不相同，主要指政府对私人产品生产领域的选择性干预和歧视性对待，认为企业家是市场的主角，产业政策与企业家精神存在矛盾，不过是穿着马甲的计划经济，进而遏制创新和技术进步。

在笔者看来，二者的辩论鉴于两种不同的理论范式，尽管进行了长达三个小时的辩论，但很难说服对方。从实践的角度而言，纵观过去数百年国际经济发展史，产业政策存在不少成功的样本，如日本、韩国四小龙成功超越，成为发达经济体，但也存在失败的案例，如印尼的大飞机项目。所以，产业政策的成败需要具体情况具体分析。

同时，从不同时间维度来看，同样的产业政策在不同阶段也往往有不同的评价，有些甚至是短期负面，但从长期来看也不乏成功之处的产业政策。例如，针对中国钢铁、光伏扶持的产业政策就很难简单评价。2008年“四万亿刺激计划”中，二者位列十大振兴产业中，发展迅速，却在其后两三年成为产能过剩的重灾区，一时间广受诟病。而在最近全球钢铁、光伏行业大调整的背景下，多数海外企业亏损严重，频频倒闭，但中国企业得益于国家产业支持存活了下来，大幅占领国际市场，今年（2016年）在实现了大幅盈利增长的同时，也增强了国际竞争力。

从这个角度而言，不同时间维度也往往有不同的结论，说明对待产业政策，应该辩证地来看，需要有综合、客观、多维度的考量。回顾中国对电信行业扶持的产业政策，尤其是扶持“巨大中华”四家通信企业成功和失败的经验教训，可以看到，产业政策对后进国家实现崛起和赶超来说是必不可少的，但同时，对扶持企业也需要创造公平竞争的环境，政府不自己挑选得胜者，对国企和非国企一视同仁，对决定产业政策的成败是至关重要的。

20世纪90年代初，笔者曾在芬兰留学，其后在芬兰通信企业诺基亚公司总部工作过一段时间。清晰记得当时中国通信业发展刚刚起步，方

兴未艾，与国际先进企业相比，差距明显，国内电信企业根本无法参与国际竞争。而中国政府在八九十年代提出发展国内通信行业的产业政策，政策倾斜力度之大有目共睹，为后来中国通信行业的快速发展奠定了基础。

中国政府当时推出的一系列支持通信业发展的产业政策，包括加大研发投入，鼓励电信企业创新，对技术改造项目实行海关半税政策，对急需的通信设备实行特批全免关税政策，各地方政府建立通信领导小组负责区域性电信发展，把通信作为地方政府工作的重要议事日程纳入当地经济发展总体规划，地方政府协调筹集建设资金，并对通信业发展给予各种费用减、免、返等特殊优惠政策，加速原有落后固定资产折旧政策，等等。

特别值得一提的是，由于海外市场垄断，程控交换机的价格十分昂贵，这给当时国内的电话普及制造了很大障碍。而基于产业政策背景下的前期科研投入起到了至关重要的作用，国内科研攻关历经数年，终于在1991年研制出了自主交换机品牌HJD04-ISDN，即一度被国人视作骄傲的“04机”，这一技术突破也被当时的国务院副总理朱镕基批示为“在国有企业纷纷与外资合营或被收买兼并后，04机送来了一股清风”。

正是凭借自主研发程控交换机的突破，90年代后期，国内出现了饶有名气的“巨大中华”四家通信企业，作为民族通信制造业崛起的代表。所谓“巨大中华”，指的是当时国内新兴的四家有代表性的通信制造厂商，分别为巨龙通信、大唐电信、中兴通讯、华为技术。其中，前三家巨龙、大唐、中兴都是国有企业，唯有华为是一家民企。

除了研发方面的支持，行业发展之初，上述通信设备企业在资金与产品推广方面也得到政策扶持。笔者当时所在的诺基亚内部广泛流传的中国通信企业的生存之道是：由于优惠政策性贷款优势，即便产品不成熟，也能通过低价出售或者免费试用等方式让海外客户企业先行试用，以此寻求在外资通信设备企业几乎垄断的竞争中获得空间。而如果任何产品遇到质量问题，凭借员工的勤奋，24小时都可以召回产品，并通过客户反馈返厂以改进产品与技术水平。

这样在夹缝中求生存的策略离不了产业政策的支持，也令国际上的竞争对手备感压力。而后，依靠本土通信设备厂商的日益发展，介入竞标，90年代后期，国内长期被海外垄断的高端电信设备的价格日益松动，国内运营商也开始获得合理的价格空间，进而运用成本优势大规模进行基础设施建设，为后来全行业的发展奠定基础。[]

从这个角度而言，笔者认为，20世纪八九十年代的通信产业政策是成功的，恰恰得益于前期的政策支持，才有了落后行业的快速发展，并为赶超国际先进水平提供了契机。

然而，四家企业的发展出现了较大差异。曾经在交换机技术上领先

的两大国企——“巨大”逐步衰落，特别是巨龙，这家曾顶着中国第一台大型数字程控交换机“04机”光环而生的企业，且鼎盛时期拥有占据国内交换机市场半壁江山的骄人战绩，由于在现代企业制度、法人治理结构方面展现出的缺陷，逐步遇到制度瓶颈，并且衰落，如今已消失在公众视野中。

“中华”快速后来居上，中兴凭借“国有控股，授权经营”的混合经济模式逐步成长，华为更是异军突起，作为四家中唯一一家民营企业，凭借更加市场化的运营方式、优秀企业家精神以及先进的公司治理理念和员工的勤奋等个性化因素，在行业竞争中得到了长足发展，成为全球的行业领军企业。华为自2010年首次杀入世界500强以来，全球排名从397位提升至222位，平均每年提升44个排位，位列全球通信产业龙头。2015年，华为销售收入为608亿美元，海外业务销售收入占比45.7%，以3898项专利技术获得世界知识产权组织（WIPO）专利技术申请量第一。

如此看来，对待产业政策，全面否定是不够客观的。当然，产业政策能否成功与众多因素有关，也与选择的时间维度以及观察角度联系紧密，并无统一标准，需要探讨的重点不应该是是否需要产业政策，而应该是什么是合适的产业政策以及如何改进产业政策。“巨大中华”的例子表明，在行业发展初期，国际竞争力较弱的阶段，适当的产业政策能够帮助国内企业快速积累技术、资金、人才以实现赶超。当然，尊重市场，对国企和民企一视同仁，提供公平、公正的竞争环境，则是产业政策成功的必要条件。

张曙光：市场主导与政府诱导——评林毅夫的《新结构经济学》

北京天则经济研究所学术委员会主席

林毅夫教授的《新结构经济学》出版，北京大学经济研究中心和《经济学（季刊）》请我评论。这是我第三次评论林毅夫的著作，第一次是评论《中国的奇迹》（1995），第二次是评论《充分信息与国有企业改革》（1997）。不过，我还是按照本人立下的规矩做事：一是先要看书，再决定是否评论，因此要求在5～10天前必须拿到书；二是怎么看就怎么讲，决不讲违心的话，第一次是肯定多于批评，第二次是批评多于好评，这一次也是好话、坏话都讲；三是讲成绩点到为止，讲问题要做出分析，因为学术批评是促进学术发展的必由之路。今天，我仍然本着这样的精神评论《新结构经济学》。

一、关于方法和方法论

在《新结构经济学》中，林毅夫教授回顾了发展经济学的历史，最早的发展经济学以结构主义为基础，从市场失灵出发，主张政府干预，既导致了一些发展中国家的危机，也促成了计划经济的建立和失败。新自由经济学依据新古典经济学，从政府失灵出发，反对政府干预，主张自由市场经济，也没有使发展中国家避免危机而获得成功的经济发展。倒是亚洲四小龙和其他一些发展中国家（包括中国）根据自己国家的实际，把自由市场和政府作用结合起来，取得了经济发展的成功，从不发达到中等发达，有的甚至站在了发达国家的行列。林教授立足于这些国家的实践，从评述发展经济学理论发展中，遵循新古典经济学的传统，吸收结构主义的精华，提出和建立了一个新的发展经济学的分析框架。这是一个有益的尝试和大胆的探索，我对林教授的努力表示钦佩和支持。

在进行实质性的讨论以前，我想在方法论上指出两点。

不仅是发展经济学，整个经济学理论和经济政策实践，其背后都有自己的社会哲学基础。概括起来，无非是自由主义和干预主义。经济理论发展和经济政策实践过程就是在这两端之间摇来摆去，不仅比较完善的经济理论不在两端，有效的政策实践更是一种状态依存下的具体选择。这是其一。

其二是，不论是旧结构主义发展经济学，还是新自由主义发展经济学，都是人类认识的一个必经阶段，在偏向一端的分析和发展以后，也必然会出现一个新的综合。所以，《新结构经济学》应运而生，既不是对前两者的完全否定，也不是前两者的简单加总，而是在前人已经取得的理论认识的基础上，总结发展中国家的实践经验，而得到的一个新的

思想飞跃和理论概括。

二、《新结构经济学》的成功之处

《新结构经济学》依据新古典经济学的理论假定和结构主义的分析方法，提出了一个发展经济学的新的分析框架。其前进之处主要有以下几个方面。

发展经济学讨论的不是经济的短期增长和波动，而是从传统经济形态到现代经济形态转变的长期成长过程。这一过程的结果和表征虽然是GDP的持续增长和经济规模的不断扩大，但实质和关键是经济和产业结构的变迁和提升。《新结构经济学》继承传统发展经济学从传统农业经济向现代工业经济转型的思想，明确揭示和紧紧抓住了经济产业结构变迁和提升这一发展理论和实践的实质与关键。

要素禀赋和比较优势理论出现很早，但一直停留在贸易理论的分析方面，林毅夫将其运用于经济发展和发展经济学，并赋予了它们一些新的含义。同时，他明确指出，作为经济发展的实质和关键，经济产业结构的变迁和提升是一个从要素禀赋及其结构的状况出发，沿着动态比较优势揭示的方向，不断创新的过程。这就表明，要素禀赋和比较优势都不是一成不变的，而是处在不断的发展和变化中。经济发展应当紧紧抓住这两大要件，处理好它们的内部结构调整以及相互之间的变动关系。

尽管存在着旧结构主义和新自由主义两个极端，但市场失灵和政府失灵基本上成为经济学家的共识，分歧不在于两者的有无，只在于此多彼少。而市场失灵和政府失灵的存在使得成功的经济发展必须既运用市场机制，又少不了政府治理，而且要正确处理二者的协调和互动。在这一点上，《新结构经济学》恰当地综合了旧结构主义和新自由主义，既把市场作为根本性的基础机制，又强调发挥政府因势利导的补充作用。

从政策操作层面来看，《新结构经济学》也有自己的创造和发展。作者提出的增长甄别的六个步骤和甄别约束的方法（第135～142页），是一个可以采行的有效建议，为发展中国家的政策制定和实施提供了一个可以实际操作的指南。总之，《新结构经济学》框架的提出，是发展经济学研究的一项新成果，一个新发展。

三、值得讨论的几个问题

《新结构经济学》既有很大的突破和前进，也有着明显的不足和值得进一步探讨的问题。这也是本人评论的重点。

一是关于市场基础和政府主导的矛盾和协调。林教授提出的“因势利导型政府”是一个比较好的概念，应当充分展开和发挥，但同时又使用了“政府主导”的说法（第94～95页）。这就提出了一个问题：因势利导和政府主导是不是一个东西？林教授认为是，我认为不是。既然认为市场是有效配置资源的根本机制，就没有什么政府的主导地位和作用；而

有了政府的主导地位和作用，也就不可能让市场成为配置资源的基础和根本机制。正反两个方面的经验都证明了这一点。事实上，市场既是根本的，也是主导的。过去我们讲“农业为基础，工业为主导”，讲了多年，仍然没有处理好二者的关系。而改革开放以后，把市场放在了基础和主导地位，政府围绕着发挥市场的作用转，才有了后来的发展，而今天的经济失衡主要是政府取代市场主导了经济发展过程的结果。在发展中国家，政府的过分强势和过分积极是一个普遍的问题，如果明确主张政府主导，也就没有办法约束过分强势和过分积极的政府。我们强调公有制甚至国有制的主导地位，也就违背和破坏了市场平等竞争的基础，使之具有了某种特权。其实，在一般情况下，政府的因势利导作用是辅助性的，这种辅助作用是重要的和不可或缺的，但不可喧宾夺主，只有在危机发生的紧要关头，才谈得上政府的主导作用。但这种主导作用是短时间的，也是一次性的。

在讨论中，林教授说，“政府主导”可能是翻译的问题，但不止一个地方有这样的提法。希望能予以改正，并对此做出明确的表述和分析。

二是关于应然和实然的问题。《新结构经济学》把要素禀赋结构决定经济产业结构，经济产业结构的变迁和提升决定经济从低收入到高收入的发展，作为一个实然问题来讨论，采取的是实证分析的方法，其逻辑是自洽的。然而，在讨论政府的作用时，在很大程度上是作为应然问题讨论的，或者说是应然问题为主，应然问题和实然问题混在一起讨论的，实证分析和规范分析也很难区分，而且逻辑是跳跃的和混乱的。这也许是《新结构经济学》的最大缺憾，也是很多外国论者提出质疑的原因。

例如，安妮·克鲁格指出，林毅夫“倡导对基础设施投资的协调，他说，‘……’。这将如何实施，我们还不清楚。林毅夫坚持认为，只要基础设施同比较优势未来的演化方向是一致的，它就应该随着经济增长而升级。但是，他并未深究未来演化方向的甄别方法”（第41页）。

又如，德克·威廉·特威尔在讨论六个甄别步骤时说，“对第二步来说，这一步是关于政府支持（消除增长的紧约束）的，但目前尚不清楚一个国家如何知道在何种情况下哪种政策或工具最为有效（这个问题也适用于增长诊断理论）。因此，即使甄别出了合适的行业和约束条件，错误的政策工具仍可能导致意外的结果。这就引出了一个本文强调不足但很重要的观点，即作为遵循一国比较优势的政策的需要（这隐含在第一步到第六步中），落实政策所依赖的条件（政府能力、政治激励机制、政企关系的性质）也是产业政策成功至关重要的因素”（第150页）。

再如，苏雷什·坦杜尔卡认为，作者在历史分析中列举大量失败的案例和成功的案例，并列举了种种政府行为的弊端，“这些因素往往会扼杀市场运作的活力，导致猖獗的寻租活动。对符合要素禀赋结构和比较优势的产业的事先选择可能会出现错误，要想在政策（包括补贴和关税保

护）明显无效或不成功的情况下及时取消相关政策却很难。问题就很有讽刺意味地变为：如何控制一个过分热心的政府，使之不要采取自己无法有效把握的政策”（第155～156页）。

既然大部分评论家都提出了一个共同的问题，可见《新结构经济学》的软肋可能就在这里。这是值得作者认真思考的问题。

三是关于发展框架和行为过程的问题。其所以产生上述问题，一个重要原因在于，《新结构经济学》只有关于发展理论框架的设计，而缺少主体行为过程的分析。政府应当因势利导，进行协调，这是正确的和必要的，但什么是势？势不是一种，而是多种，因哪种势？协调什么？如何利导，采取什么办法协调？这是需要具体选择的。为什么有的政府做了，有的没有；有的做得好，有的做得差，有的甚至在相反的方向上用力？难道仅仅是认识问题或者主要是认识问题，政府和官员不懂得如何发展和如何选择？林毅夫的回答是如此。我认为不完全是。

在讨论时，林毅夫特别强调是知识问题，不是动机问题。我觉得把知识和动机对应起来讨论不是一个恰当的做法。我不怀疑政府和官员的动机，但正如后来白重恩教授说的那样，认识问题是必要条件，不是充分条件。怎样激励政府做好事，而不做错事和坏事？这里有制度条件问题，而制度有路径依赖和制度惯性，在一个条件下有效的制度，条件变化以后，就可能变成无效的制度。而制度选择归根到底还有一个行为选择和行为过程问题，即在什么条件下，行为主体如何选择自己的行为，建立有效的制度，实施正确的政策，并及时改进制度，调整政策。这可能是需要经济学家下大力气思考和解决的问题。

四是关于政府行为假定问题。林毅夫一再申明，他是按照新古典经济学的范式进行思考和讨论问题的，但在政府行为假定上，并不完全如此或者不是严格如此。在《新结构经济学》中，作者实际上立足于一个好人政府：政府和官员都一心一意谋发展。实际上，如果政府官员的最大化利益与发展的目标是一致的，他们会努力谋发展；如果是不一致的，他们不会谋发展。如果激励机制是有效的，政府官员谋发展的努力会促成经济的繁荣和结构的提升；如果激励机制是扭曲的，政府官员谋发展的努力就会造成结构的失衡和加剧经济的不稳定。无数历史事实都证明了这一点。

不仅如此，《新结构经济学》中的政府是一个抽象的政府，而不是一个由具体个人组成的机构，不是一个不同利益集团相互争夺的权力中心。对于这样一个十分复杂的事物，切莫抽象地讨论，需要具体分析，认识和知识是一个问题，但不一定是根本问题，条件、机制和利益才是重要的。否则，形势的发展需要调整制度和改变政策，而政府偏偏不予调整和改变，仍要继续坚持已经无效的制度和过时的政策，只有碰到南墙，发生危机，才能回头。不仅如此，危机并不都是市场失灵造成的，就是这一次由美国引发的国际金融危机，政府也是重要的推手和同谋。所以，林毅夫要坚持新古典的假定，就应当将其贯彻到底，体现在各个

方面，才能建立一个真正有价值的发展经济学。

最后是关于《新结构经济学》的逻辑与林毅夫对中国未来20年经济增长预测之间的矛盾。迄今为止，世界上没有一个国家保持了半个世纪8%以上的增长而未发生危机的先例，就是亚洲四小龙也是如此。《新结构经济学》用人均收入的比例的比较作为依据也缺乏根据。中国经济经过30年超过9%的高速增长，现在结构已经严重失衡，社会矛盾相当尖锐，市场机制受到抑制和扭曲，政府的不受约束和国企的强势扩张已经成为阻碍发展的关键。林毅夫的预测无意中起到了粉饰和麻醉的作用。

在讨论中，林毅夫说，是媒体断章取义，甚至是断句取义，他讲的是中国经济增长潜力，媒体报道去掉了"潜力"二字。当然，增长潜力和增长实绩是有根本区别的。但是，林毅夫并未提供出20年增长8%的潜力是怎么计算出来的。要知道，增长潜力是由很多因素决定的，比如人口条件、市场条件、资源条件、资金积累、人力资本改善、创新激励等，这些因素有的明显恶化，有的要改善需要条件和机制，如何创造，能够创造到什么程度，都很不确定。虽然由于中国人的运气好，过去30年基本上没有遇到大的问题，也处于几次危机风暴的外围，但是未来20年如何才能保证不发生危机？林毅夫说，过去很多人不止一次地说狼来了，要发生危机，但狼没有来，危机也没有发生。不过，过去狼没有来，不意味着以后也不会来；过去避过了危机，也不意味着未来不会发生危机。所以，即使加上"潜力"二字，林毅夫也并没有提供出令人信服的依据。

四、如何进一步思考和研究

林毅夫搭起了《新结构经济学》的框架，在我看来，这是一个不错的框架，但也仅仅是一个框架而已，骨瘦如柴，没有血肉，或者如有人所说，有一点点血肉。因此，要做的工作还很多。是继续坚持和深入下去，做到骨架坚实，血肉丰满，还是半途而废，就此止步；是自己领衔，自己动手，还是别人代劳，新手担纲，都是现在要做的重大抉择。

在我看来，既然有了一个很好的基础，应当继续思考和深入钻研，争取在一定的时间内，拿出一部更有价值和更有分量的发展经济学的标志性著作。当然，可以自己做，也可以别人做。但我以为，还是自己领衔，并亲自动手为好。因为，林毅夫具备了做好此事的充分必要的条件。他受过现代经济学的系统训练，又有在世界银行工作的实践经验，对中国的经济问题和经济发展做过长期的观察和思考，特别是能够与国内外的高手进行交流和讨论。所有这些，也许在某一方面他并不是特别出色，但综合观察，国内经济学界，没有一个人能够超过他。

任何思想理论的发展都需要方向对头，而且需要有自己的领军人物，经济学也不例外。20世纪二三十年代，陈寅恪等清华四教授领一代风骚，开一代新风，至今仍为人们津津乐道，成为美谈，也成为学术思想史的重要研究对象。在20世纪后半叶，台湾经济学界出现了蒋硕杰、

邢慕寰等领军人物，特别是蒋硕杰受多元文化的熏陶，师从哈耶克，又有在IMF（国际货币基金组织）工作的经验和在美国大学与同行交流的条件，在可贷资金问题等金融理论领域做出了自己的贡献和创造。从20世纪40年代起，他就对凯恩斯的流动性偏好理论和存量分析方法提出批评，他关于“瓦尔拉定律”及其误用的分析，不仅动摇了凯恩斯主义的理论基础，而且揭示了新古典经济学的局限。他认为资产组合平衡不宜作为货币理论的基础，存量分析方法不能代替流量分析方法成为货币市场分析的主要方法，并将其应用于国际经济学，提出了远期汇率决定理论，并建立了外汇投机与国际资金流动的理论框架。蒋硕杰把他的理论应用于台湾的经济发展，从而主导了20世纪后半叶台湾的经济政策。台湾经济发展的成功既是对蒋硕杰理论的经验实证，也丰富了他的理论。《新结构经济学》应当对蒋硕杰的理论给予足够的重视。

与之相比，中国大陆的经济理论发展不仅走了很大一段弯路，而且也缺乏真正的领军人物。老一代的薛暮桥、孙冶方、董辅礽、刘国光、吴敬琏，由于时代的局限和知识结构的偏颇，自处于世界经济学主流之外，连一篇现代经济学的文章都没有，哪一个能与蒋硕杰相比？！而年轻一代中的佼佼者，接受了现代经济学的系统训练，掌握了现代经济学的分析工具和分析方法，在没有出道和成名以前，还做一些经济学的理论研究，也有一两件像样的作品，一旦成名，很多人就离开了学术研究。有鉴于此，如何选择就摆在了林毅夫面前。

王　勇：新结构经济学中的“政府”

香港科技大学经济系助理教授

现代社会中，支撑宏观经济增长的微观基础是技术进步、要素积累与产业升级。尤其是对一个发展中国家而言，经济增长速度越快，通常意味着它的经济结构的转型和产业结构的升级也在加快。在这个过程中，政府应该发挥怎样的作用？在实际中又扮演了怎样的角色？要回答这两个问题，显然，产业政策就是一个绕不过去的重要问题。

2016年8月21日至22日，在复旦大学举办的题为“产业政策：总结、反思与展望”的学术研讨会上，林毅夫教授做了题为“摆脱中等收入陷阱的产业政策：新结构经济学的视角”的演讲。顾名思义，这是从新结构经济学的角度对产业政策问题的一次系统性论述，也是在新结构经济学的框架中，对“有为政府”与“有效市场”应该如何互相促进的一个具体的运用。从学理的角度来说，“有效市场”与“有为政府”两者都是尽量争取达到的目标，而并非指现实中政府总是有为的，市场总是有效的。若是再进一步具体到当下中国大陆的情形，如果强调“有效市场”的重要性，即如何进一步完善市场，如何增强市场在资源配置中的主导作用，如何进一步推进市场化改革，那么学术界基本上对此共识超过分歧。但如果强调“有为政府”的必要性，那么各种争议就要大得多，所以值得再次澄清与讨论。

在我个人的理解中，“有为政府”除了指政府需要弥补“市场失灵”以外，还应该包括另一层重要含义，就是政府机构与职能的改革本身，包括简政放权、取消错误干预与管制的过程。这个过程本身也需要领导力，需要胆识、魄力、努力、行动、计划、策略、时间、财力。我在之前的财新专栏《什么是新结构经济学中的“有为政府”》一文中之所以非常强调这层含义，主要有两个原因。第一，政府目标与机构职能改革构成了中国改革开放以来经济发展比较成功的重要经验之一。第二，“有为政府”的这层含义似乎一直都未受到讨论者的足够重视。大多数人的论述，都似乎忽略了市场化改革和简政放权过程中政府本身的能动性、主动性与功劳。但在现实中，众多领导人为此殚精竭虑，并非只是轻松地对下级官员简单地吩咐一声“你们别管得太多啊，要相信市场啊”，然后市场化改革就自动地、容易地大踏步进行了。在现实中，需要各级政府的基层干部去具体落实市场化改革的每一个政策，需要充分调动地方官员的能动性，才有可能完成“简政放权”，也需要划分地方政府官员“怠政”“乱为”“有为”三者之间的界限。

政府的效率提高与职能改革，以及在推动渐进改革过程中所发挥的积极作用，都是“有为政府”的重要内涵。强调这一点，并非否认政府乱为现象的存在与严重性，亦非否认1978年改革之初的制度扭曲本身也是由之前政府“乱为”导致的结果。但是，评价政府做对做错，是否有为，

需要结合给定的初始条件与各种约束。经济制度改革与政治体制改革的具体执行者是谁？是政府。所以，我们应该进一步研究经济发展过程中政府的行为、激励与约束，以便更好地理解政策的内生性与市场化改革本身，包括更好地理解产业政策的制定与执行。

这些是政治经济学的研究范畴，在现代经济学分析中也变得越来越主流了。然而，令人遗憾的是，对于中国的内生经济政策的分析，现有经济学文献是极度匮乏的。比如，Acemoglu（阿西莫格鲁）、Persson（佩尔森）、Tabellini（塔贝里尼）、Besley（贝斯利）等大经济学家对中国等东亚经济体的政治经济学分析就相对比较少。如果不深入理解这个政治经济学过程，就无法更好地对中国的经济增长与制度改革的前景做出比较客观的判断。从学术研究的角度来说，改革开放38年间，与改革之初相比，政府总体一直是“乱为”的吗？政府有做对了什么吗？与世界其他发展中国家相比，中国的各级政府的这种“做对”、这种“有为”，是更多还是更少？支持政府去采纳、执行正确的改革发展的政策建议的条件是否在改变？市场化改革本身的动力机制是否发生了变化？对这些重要问题的学术研究，无论是否应该被划入“新结构经济学”的研究范畴，我个人觉得都是非常重要的学术内容。

究竟如何衡量与判定“政府有为”呢？我认为应该结合具体的问题分析在给定条件下政府所做的选择（包括选择“不作为”）。在已有的新结构经济学的文献中，也已经有不少实证研究，包括发表在中英文学术杂志上的。对新结构经济学不了解的读者，我会首先推荐林毅夫的马歇尔讲座。那里面有不少跨国实证分析，包括研究测度不同的政府发展战略所带来的不同的绩效。那些学术研究是从政府发展战略是否符合要素禀赋比较优势这个特定角度衡量是否“政府有为”的，有具体的定量指标。具体到产业政策问题上，反对产业政策的学者绝大多数不是否认市场失灵的存在，而是认为政府失败更严重，认为政府没有能力或者意愿去较好地纠正“市场失灵”，担心经济学家善意的“政府有为”的建议容易在实际中变成“政府乱为”，结果反而比原来的市场失灵更糟。这是分歧的核心根源。

那么，如何防止“政府乱为”呢？对学者而言，就需要明确地分析指出政府不应该做什么。对于产业政策，新结构经济学并非主张无条件地对所有产业的所有先行者都进行无时间限制的补贴，而是有很多理论上的附加条件的。我和林毅夫、鞠建东两位老师有一篇关于产业政策的论文，理论模型已经完成，正在加强做其中的实证部分。在那篇论文里，我们希望说明，国际上，产业政策的失败很大程度上是目标产业选择的失败，而目标产业选择的失败，很大程度上是因为政府选择的目标产业不符合当时该经济体的要素比较优势，所以某产业存在马歇尔外部性本身并不构成政府应该加以扶持干预的充分条件。而现有的产业政策的经济学文献中，理论模型中大都只有劳动力单要素，而不是多要素，从而忽略了要素市场本身的价格信号对目标产业选择的引导作用。要提高产业政策的成功概率，政府所应该做的，是扶持与要素禀赋密集度比较匹配且同时存在严重马歇尔外部性的产业，而不是去扶持所有具有马歇尔

外部性（市场失灵）的产业。

我们模型的主要结论是，如果政府扶持那些资本密集度与本国要素禀赋结构比较匹配的且具有马歇尔外部性的产业，那么经济的绩效就会优于自由放任的市场均衡，而如果政府单以存在市场失灵为由扶持的是要素密集度严重偏离禀赋结构的产业，那么绩效还不如自由放任。所以，在那篇论文中，我们强调的有效的产业政策是市场引导、政府扶持的思路，既不是新自由主义经济学所强调的“政府不为”，也区别于旧结构主义强调的因存在市场失灵而需要的“大推动”。

值得强调的是，雷锋式好人政府，政府比市场更聪明，这两个都不是现实世界中成功产业政策的必要前提条件，更不是新结构经济学理论框架的必要逻辑前提假设。一方面，政府也是由自然人构成的，只要激励与约束搞对，即使是自私自利、缺乏家国情怀的政府官员，也会选择采纳对当地经济发展有利的举措。另一方面，政府具有市场所不具备的政策工具，包括暴力手段，也具有与市场中私人个体不同的目标函数，所以在很多情况下，某一产业发展过程中的“市场失灵”的病症在现实中自我呈现得非常清楚，并不复杂。既不需要政府比市场更聪明，也不需要政府在事前就能完全设计、预测、精巧计划，所需要的只是当具体问题出现以后，当地政府事后愿意及时地去提供对应的公共服务和公共品，放松产业升级瓶颈，降低产业升级的交易费用。在中国，这样的较为成功的产业政策实践，在很多产业集群发展的案例中比比皆是。事实上，在中国的经济体制改革实践中，一个地区在产业升级、经济增长过程中出现某种制约瓶颈，然后为了促进增长，政府进行“倒逼式”的制度改革或者政策调整，放松该瓶颈约束，使得经济增长得以继续，然后又遇到新的瓶颈约束，政府再进行“倒逼式”的改革，如此往复。对于这种倒逼的渐进改革与经济增长的互动过程，我曾专门构建了一个数学模型加以严格刻画。

此外，需要特别指出的是，新结构经济学并非中国经济学，只研究中国问题。对于新结构经济学提出的理论概念的理解与阐释，我们不应该总是囿于中国情景之下。比如，虽然中国的政府力量比较大，国家能力比较强，但还有很多发展中国家的国家能力非常弱，政府严重缺位失职，所以强调如何建设“有为政府”对这些国家来说就是一阶重要、刻不容缓的事情，而且对作为一般理论的新结构经济学的学术探索也很关键。不能因为中国的政府经常过于强势，就去断然否认“有为政府”对其他很多发展中国家的重要性，就去立即否定“有为政府”对一般学术讨论的价值。对于这些方面，虽然我已经做过多次澄清，但令人遗憾的是，还是经常能够看到不少学者对“有为政府”做出误解性的解读和错位的批评。的确，即使是在学者中，认真阅读理解新结构经济学相关学术论文的也还是少数，没有清楚理解概念的最初提出者的定义而单纯凭借自己的想象以讹传讹的较多。当然，新结构经济学本身刚起步，肯定存在很多不足和需要发展完善的地方，尤其是相关的正式学术论文的国际发表还太少，通过学术论文所做的正面立论也还不够充足，以至于很多人对新结构经济学的了解往往并不是通过参加正规的学术讲座或阅读学术期

刊论文等正常的学术渠道，而是通过通俗媒体上的报道，所以很容易产生各种混淆误解，将中国的特定的实际政策操作问题与基于发展中国家的普遍现象构建理论做学术探索这两者混为一谈。

一个正在逐步建立的经济学理论本身的对错，该理论的政策主张在实践中是否已经被忠实正确地执行，以及政策执行的实际效果如何，这是三个不同层次的问题，只可惜在很多辩论中都被搅在一起，造成很多混淆。我觉得，新结构经济学若真想在国际学术思想史上有其立锥之地，当前最主要的任务就是立足于对中国经济本土问题的研究，并逐步拓展到其他各个不同发展阶段的发展中国家以及发达国家，将一个个有学术价值的具体想法通过学术论文更加规范地表达出来，让这些想法能够首先赢得学术界的认可，然后又必须经受住政策实践的检验。只有这样，提出的理论才真正有持久的生命力；也只有这样，才是对有关误解与批评的最有效的澄清与反驳。与有志者共勉。

（本文发表于2016年厦门大学《经济资料译丛》）

朱恒鹏："有为政府"论是实操宝典还是理论游戏？

中国社会科学院经济研究所副所长、公共政策研究中心主任

北京大学林毅夫教授的"有为政府"论，近期引发学界诸多争论。理论大意是转型国家尤其需要有效市场和有为政府的双重作用，引来诸多解读，也有多种存疑相辩。

赞同者如香港科技大学助理教授王勇博士在其文《有为政府与中国宏观政策》中这样解读："'有为政府'，其'有为'不仅包括伸出手去拯救市场失灵，还包括政府下定决心把不该管的手缩回来，把已经存在的不合理障碍扫走，简政放权，降低市场交易费用，也就是将自己'瘦身'。加入 会 员 微 信 dedao555"

看到这段话时，我第一感觉是：收回胡乱作为之手，应该是政府回归"无为"，怎么能称为"有为"？若这也是"有为"，那汉语中的"无为而治"是什么意思？出手干预市场是"有为政府"，犯了错误纠正一下也算"有为政府"，对也"有为"，错也"有为"，何为"无为"？

依此解释，则"有为政府"无非是：常常犯很大的错误但偶尔需要改正一下错误的政府。

一、"有为政府"论的内部逻辑缺陷

在林毅夫教授的《有效市场也需有为政府》一文中，他这样解释"有为政府"："对于转型中国家，有为的政府尤其重要。一方面，转型中国家因为过去所采取的战略，遗留了一批违反比较优势、没有自生能力的资本密集型的大型企业。对这些企业的保护补贴不能一下完全取消，否则会带来大规模破产、失业，造成社会和政治不稳定，需要政府给予原有的产业一些转型期的保护补贴。另一方面，转型中国家由于过去政府将有限的资金投入去发展资本密集型产业，导致基础设施非常差，同时存在很多制度扭曲，需要政府解放思想、实事求是，务实地创造条件逐一去克服。"

王勇博士对此的解读是："……这种'政府有为'对市场而言的表现是更加'无为'：把原来干预之手缩回去了。"

从字面来看，林教授和王勇博士对"有为政府"的阐述并不完全一致。相较而言，林教授更激进，而王勇博士相对持平。但无论导向其中哪种解读，都无法回避这一论断的逻辑缺陷。

"把不该管的手缩回来"，亦即此前政府管了不该管的，或是采取了错误的方法管，所以政府要放开不该管的，放弃错误的做法。出现政府必须"缩回手"的问题，这至少说明政府在区分什么该管、什么不该管，

以及采取什么方法管上存在能力缺陷，比如不知道“按照要素禀赋结构所决定的比较优势来选择”，或者是存在意愿缺失，比如明知道比较优势原理，但拒不遵守，从而导致经济落后和产业结构扭曲。

问题是，既然转型中国家政府因为能力缺陷或者意愿缺失导致落后，那么由做得不好、做得不对转变为做好、做对，就需要能力和意愿的提升与转型。这种提升和转变的动力从何而来？这就是“有为政府”论内在的逻辑冲突。

在此基础上，我们做进一步的追问。过去的发展战略和路径选择错误，是决策内容的问题，还是决策机制的问题？即便通过提高决策者的个人能力和意愿，改良了决策内容，但决策机制不改，制度性问题如何根除？什么样的制度能够保证如下条件得到满足：让有能力、有意愿的人成为决策者，或者让准确的知识和信息，以及以此为基础的正确建议（比如“按照要素禀赋结构所决定的比较优势来选择”），必然转化为决策者的认知和决策，并且得以贯彻执行？

解决不了这些根本问题，就不知道所谓的“有为政府”从何而来。

二、看待“他山之石”的正确姿势

从林教授和王勇博士一系列“有为政府＋有效市场”的论述中，可以看到的一个推论是：大部分发展中国家之所以没有做好，没能成为发达经济体，仅仅是因为缺乏一个认真贯彻执行正确的“政府有为”理论指导的开明政府。

然而，少数发展中国家成功实现发展战略和路径的转型，真的是其决策层深化认识、改正错误的结果吗？即使果真如此，这种转型如何实现，理论上、逻辑上也应该有一个严谨的说法，而不能简单地用“政府有为”笼统概括。

一个根本性的问题在此处无可回避：所谓发展中国家的最优发展路径，到底是“有为政府”设计的结果，还是市场本身通过自由竞争不断试错，并最终摸索出来的路径？换言之，到底是有能力的政府和学者事先设计出一个可以走向繁荣的最优路径，还是事先我们根本不知道何为最优，所以不得不放开自由交易、自由竞争，通过不断试错、优胜劣汰，在不经意间走向了繁荣富强？

我认为，繁荣不过是自由竞争的副产品，而绝非事先有意设计的结果，当然更不是有为政府的有为所致。没有什么先验的最优路径，只有放开市场探索后摸着石头过河摸出来的路径。放开探索总有人摸索出过河的路径，但即便成功过河了，其走过的路径也不一定就是“最优”，而仅仅是“可行”。

一些人往往拿日本、韩国甚至美国的一些优势产业的发展历程来证明“政府有为”论的正确，或证明政府是可以通过制定正确的产业政策来

扶持产业发展的。这种事后论证法存在明显的逻辑缺陷：没有人能够证实这些产业发展起来是因为政府的扶持，而非它们本身的发展潜力，有可能政府只是碰巧扶持了一个本不需要扶持的产业。至于那些未能健康发展起来的产业，或许正是因为政府扶持了选定的产业，而挤压了本来极有发展前景的产业的发展空间。

上述说法就好比站在一个胜利者面前说“是因为我的帮助，你才成功”，站在一个loser（失败者）面前说“你失败，是因为你天生就是个loser”，逻辑上难以自洽，常理上显失公平。

这种论证方法也把“有为政府”论导向了“听天由命”论——如果上天给了某个发展中经济体一个伟大的决策者加一群睿智的专家，比如韩国的朴正熙、全斗焕或者卢泰愚加韩国开发研究院，这个发展中经济体就变成了发达经济体；上天若给了某个发展中国家一个昏庸腐败者，比如菲律宾的马科斯，这个发展中国家就“悲剧”了。[]

三、小心！离“计划经济”很近了

所谓“有效市场＋有为政府”，或者“充分发挥市场作用，政府有效弥补市场失灵且守住界限不越权”，都需要满足一个关键的前提条件：政府能够持续地、准确地认识到市场失灵之处，并且给出恰如其分的干预，不缺位、不越位，并且保证干预的动态最优调整，适时介入、适时调整、适时放手。然而，在做这种理论推演时，不考虑政府能力和政府意愿这么一个关键的变量，不考虑人类认知能力的局限，即使在理论上做到了逻辑自洽，其现实意义又何在呢？

假使政府拥有了这样的能力，实行计划经济又何妨？

奠基于这种不需要论证的政府能力论之上的理论和政策建议，和计划经济理论并没有本质的不同。计划经济论是说政府全能，能够制订完美计划来布局生产要素，且能够适时最优调整布局，从而实现经济最优且动态最优。“有为政府＋有效市场”论预设了全知的政府——凡是政府认为市场能够有效发挥作用的地方和时候，政府就让市场充分发挥作用；而政府认为市场失灵的时候，政府就出手补救。两种理论的唯一区别是，前者认为政府全能，所以不需要市场；后者认为计划和市场均是发展经济的手段，哪个好用就用哪个。

林教授用来提出“有为政府”的新结构经济学宣称，第一版、第二版发展经济学都错了。然而，遥想20世纪五六十年代发展中国家采取的赶超战略，难道不就是当时认为正确的第一版发展经济学理论指导的结果吗？第一版、第二版发展经济学家们难道不也曾像林毅夫教授这般自信，认为他们为发展中国家找到了繁荣之路吗？实施赶超战略是政府进取有为，执行华盛顿共识是政府有所为、有所不为，这不都符合林教授和王勇博士定义的“有为政府”的含义吗？事后的结果证明，他们还是错了。

四、小结

社会科学，尤其是具有非常强的政策含义的经济学，不能脱离实际去谈理论上的逻辑自洽。初中教科书上的自由落体运动分析可以不考虑空气阻力，可是大学里的流体力学讲弹道理论时，就必须重点考虑空气阻力。

在眼见大部分发展中国家政府能力和意愿都存在缺陷的情况下，不重点讨论这个问题而提什么"有为政府"论，逻辑上难以自洽。理论上靠不住，政策建议就更谈不上严谨了。

本文观点不是全部来自我个人的思考，很大一部分来自我的年轻同事们。我曾推荐大家细读林老师的相关文章，彼时她们在微信中的讨论被我写入这篇文章中。这群年轻人硕士毕业没几年，不唯上、不唯书，不迷信权威，能独立思考。她们以及我这几年在创新性行业（如互联网医疗领域）接触的那些年轻人让我坚信，不是什么政府"有为"，而是开放竞争的市场环境，使年轻人的独立思考精神和创新能力得以保持和发挥，才使得创新繁荣之路成为可能。

（中国社科院公共政策研究中心研究助理昝馨、周彦、孙梦婷、徐静婷亦有贡献）

樊　纲：中国经济的问题到底在哪里？

中国经济体制改革研究会副会长

最近几年来，中国经济比较低迷，大家有些困惑。在我看来，中国现在的经济确实比较低迷，有点过于低迷，这个过于低迷就是指低于正常增长，它的表现就是通货紧缩。中国现在已经有40个月PPI为负，如果按CPI算，是1.3%、1.4%，美国、欧洲都是把2%当作目标，我们只有百分之一点几，严格来说也是通货紧缩了。

为什么过于低迷？基本原因是过去十年内两次经济过热，这个大家应该都记得，不用多说。我稍微说说不同的原因，第一次过热是2004年到2007年，这个过热不是政府刺激出来的。现在一个流行的说法是中国政府过去成天刺激经济，我们客观一点，大家想想过去“宏观调控”这个词的含义，在多数人的记忆中，宏观调控就是政府不让干这个、不让投那个，过去政府多数是一直压着的，不让经济太热。

但是，有人说市场的力量太强，当时是全世界的经济过热，出口以30%、40%的幅度增长，国内的各种投资也非常火爆，又是房地产泡沫，又是股市泡沫，2007年的时候，增长速度到了14.7%。后来调整了一次，2007年9月出台了国几条，进一步加大房地产市场调控，这时候房地产开始掉头，10月股市开始掉头。本来2008年、2009年想着继续调整，2011年回到继续增长，没想到2008年世界金融危机来了。危机来了以后，20国领导人一致同意吸取上次的教训，要联手救市。

现在还有人批判救市，批判当时的刺激政策。当时为什么世界领导人都没有什么异议呢？1929年的教训是惨痛的教训，是血的教训，当时没有宏观经济政策，没有宏观经济学。那是1936年，大萧条都走了一多半了，一个叫凯恩斯的英国人写了一本书，后来一致公认那本书标志着现代经济学的诞生，罗斯福当选总统搞新政代表着宏观调控政策的诞生。

1929年的时候是没有宏观调控政策的，看着经济往下滑，当时不是没有人说要救市，当时的金融家、企业家们的表现跟现在是一样的，挣钱挣得好的时候，离政府远远的，危机来了，就找政府救市了，救市的时候不说要救他，说要救工人，否则工人就失业了。当时的美国总统胡佛说不救。第一，你们说市场决定，市场出了危机，就得市场自己调整。第二，没有这套理论和机制，联储当时都没有货币政策的职能。市场行为和规律基本都是一样的，危机来了的时候，就会出现各种说法，说得越悬乎越好，让政府托底救市。

然后搞出一个十年大萧条，世界GDP减少50%，然后出了极端纳粹，纳粹是国家资本主义，搞出了极端思潮，打了一次世界大战，死了几千万人口。1945年，经济重新恢复增长。1954年，时隔25年，世界

经济恢复到1929年的水平。这个教训惨不惨痛？现在还有人批判刺激政策，美国现在还没退出刺激政策，欧洲没退出又加了一把，日本也在加码。问题不在这里，需要讨论的是怎么刺激、刺激多少。

事后看中国政府刺激的政策确实大了点，有点过大，这个“大”不是体现在“四万亿”，四万亿其实很少，四万亿是两年的数，一年只有两万亿，而且四万亿中绝大部分是政府的正常开支，不属于刺激政策，收了税搞些项目。刺激政策必须是无中生有的需求，必须是财政赤字，当年财政赤字没有增长多少，从1.6%上升到2.3%。

真正的大头是一年就暴涨了六万亿的地方融资平台，这也是政府债务，属于政府赤字，只不过是以金融债的形式表现出来，一下子把GDP拉到13%、14%，然后再刺激买房买车，所以2009年、2010年经济又热了一把。

两次经济过热累加在一起，这个问题就很严重了。什么问题？产能过剩，产能过剩的后面是债务，借了那么多钱，结果没有订单。产能过剩就是债务问题，债务问题的背后就是企业，企业当然融资难、融资贵了，东西卖不出去，连订单都没有了，原来的债都还不起了，谁还借你新钱，借你钱得加一部分吧，得风险贴水吧？

现在老怪财政政策过紧，有没有过紧？有过紧，我后面再说这个问题。但是，最近的问题是银行有了钱也不一定往外贷，就是典型的危机时的表现，经济下调期的表现。只不过中国没有采取硬着陆式的、危机式的调整，我们喜欢软着陆。

软着陆说明什么呢？能软着陆，是因为原来的政策没有起太多作用，有泡沫但没有太大，我们要承认这一点。无论如何，中国的货币政策还是起点作用的，2004年到2007年的时候不断地压着，没使泡沫太大，2009年、2010年的时候，中国采取了世界最大的刺激政策，但第一个退出了刺激政策，日本、欧美还没退出呢。

中国在2010年4月退出了，住房限购政策的推出标志着从刺激政策退出，走向紧缩政策。2010年中期开始清查地方融资平台，2010年下半年，各种货币政策、财政政策从紧了。及时退出的作用是什么呢？

以房地产为例，没有使房地产的一、二线城市鼓起的泡沫波及全国的三、四线城市。现在三、四、五线城市有点问题，是属于长期的结构性问题，是城市化政策出了问题，不是这轮波动影响的。三、四、五线城市的投资在前一轮就开始了，没有波及全国，全国的泡沫并不大。

中国的房地产泡沫实际上已经破了，现在还有人在讲中国的泡沫没有破，还要硬着陆，我们这几年就在跟这些观点做辩论。它是一种软着陆的方式，已经软着陆了，就不会在乎硬着陆了。

最近，房地产市场进入一、二线城市，原来泡沫不大，调整也不

深，现在政策调整之后开始回暖。但是，软着陆有一个问题，就是调整的时期会比较长，政府喜欢掩着盖着，不让这些问题破，慢慢地逐步加以调整，逐步消化一些问题。

破一点，别破太多，市场相对来讲比较平稳，这种方法不会出现大规模的倒闭破产、大规模的经济震荡，但是经济会在相当长的一个时期里比较疲软，调整期比较长，可能比市场经济国家没有政府的那只手调控着的时间更长。多长呢？这不好说，但是我们可以回顾上一轮的调整。

过去30多年，中国经济并不是保持两位数高增长的，要看GDP增长速度和通货膨胀率。多数年份不是两位数增长，这是第一。第二，有一年到了14.3%，2007年到过14.7%，最低谷时7%左右，跟现在差不多。下滑是从什么时候开始的呢？从1995年开始，1995年还有10%以上的增长，但是第二年就开始下滑了，有点像2011年，2011年已经低于10%了，处于下滑的开始。

2002年还有通货紧缩，为什么没持续到2003年呢？因为2003年有非典，没有非典的话也就上去了，有非典，2003年还低一点。也就是说，1995年到2002年八年时间属于调整时期，有一段下滑，滑到底部不再下滑了，但仍然没有很大的起色，稳定在比较低的水平上，或者在低水平上有点挣扎，还有通货紧缩。这就是20世纪90年代中期到2000年初期的情况。

我们的记忆有选择性，喜欢记住辉煌的时代、挣钱容易的时代、东西好卖的时代，不记得低迷的时代。当时也很痛苦，当时说的问题跟现在说的都一样，产能过剩、债务问题，当时银行坏债，也是质疑GDP有没有7%。后来IMF和世界银行专门派一个研究小组调查我们的统计数据到底是怎么回事，结论是中国的GDP会有正负一个点的差额，但整个体系还是符合国际准则的。

当时谈论的话题也是一样的，中国有6%左右的增长就不错了，不要提什么7%、8%，现在的说法也一样。那时候，年年讨论怎么扩大内需，讨论怎么治理通货紧缩。那时候PPI有31个月通货紧缩，现在已经有40个月了，要持续多久还说不好，可能得50个月。

产能过剩，那时候是一次过热的产能过剩，这次是两次过热的产能过剩，因此在这个意义上，这次可能比上次调整的力度还要大一点。2008年讨论产能过剩是钢铁，4亿吨的需求，6亿吨的产能，2011年的时候再算，6亿吨的需求，10亿吨的产能。防过热防的不是过热，过热的时候大家多高兴呀，防的就是现在的过剩、低迷、债务，经济规律就是这么调整的。

从这个角度来看，这次调整要到什么时候？这条线还没有尾呢，按照上次的情况，我们才走了一半，清理问题现在也才走了一半，大家得

有思想准备。准备什么呢？有相当长的一段时期，一年、两年、三年，中国经济处在相对比较低迷的状态，处在低谷，调整时期，虽然不一定再往下走了，但可能还是比较低迷的状态。

这时候还需要政府采取一定的措施托一托，政府的一些措施还不能放。保持一定的总需求规模，通常会调整得很深，调整得低于增长速度很多，这时候需要政府的政策托住，尽管还不能实现正常的增长，但要维持比较稳定的增长，防止深度下滑所产生的不良后果。这时候，我们得有思想准备。

和现在有些人看待中国经济比较悲观的观点不太一样，现在过于低迷，我觉得这句话的含义就是如果我们度过了这个调整时期，我们完成了这段调整，经济不再过于低迷了，恢复到正常增长，我们的正常增长速度会比现在高。现在7%或者低一点的增长速度不是我们的正常增长速度，属于比较低的调整时期的增长速度，对不对？

所谓潜在增长率，就是本来是这么多，经济过热的时候，增长速度高于潜在增长率，那时候有通货膨胀。而在低迷时期，通货紧缩时期，增长速度低于正常速度，低于潜在增长率。滤波方法可以计算正常增长，把通货紧缩的年份去掉，去掉最高分和最低分，中间没有通货膨胀和通货紧缩的叫正常增长。我们现在不属于正常增长，我们属于有负差距的状态。因此，当我们恢复正常的时候，中国经济不至于这么低迷吧。

我个人认为，中国经济从长期来看，5年、10年、20年不一定就是6%、7%。有些人还说3%、5%，在调整时期说这个话，不把调整和周期性的因素考虑进去，这是一个错误的分析。现在很多人分析这个因素、那个因素，说了半天，产能过剩这些都是周期性因素，把它当作长期的趋势来看，这是错误的分析。调整时期过了之后，恢复到正常水平，我个人的看法是会高于7%，至少从现在的情况来看，会高于7%。

中国的经济是有周期的，中国的潜在增长率也要在长期的波动中来分析。西方人老说看不懂中国经济的问题，他们说你们怎么没有经济周期，没有经济危机啊？我说我们有经济周期，只不过没有负增长，我们的周期幅度可能比你们的还大，我们是14.7%和7%之间将近8%的波动，而你们看不见中国有经济危机，是因为中国7%是低谷，你们是负增长才是低谷，叫衰退。我们没有衰退，我们是低谷。两位数的增长也不是中国正常的增长。

中国经济一超过9%就通货膨胀了，超过10%又是通货膨胀，又是资产泡沫，那都不是正常增长，不是过去的旧常态，那是变态，那叫过热增长，我们希望以后不要再有了。通货紧缩也不是正常增长。我们把这些去掉，去掉之后，从统计上看，就和世界上若干个研究小组过去这些年研究中国潜在增长率的结论是一样的，过去二三十年就是7%～9%之间，有的10年可能是8%～9%，有的10年可能是7%～8%，这可能也会

变化。

现在可能比过去稍微低一点，有过去的长期因素影响，成本提高了，环境难以为继了，世界经济不好了，这些因素加在一起，现在可能比以前低一点，在7%～8%或者7%～7.5%这样一个区间还是完全有可能的。

还有一个积极的方面，经济确实在进行调整。现在大家看到很多企业不景气，但这时候正在调整，这个时期正是优胜劣汰发生的时期，不能再刺激出一次过热，因为市场决定着调整过程，就是淘汰一批过去生产得过多又很不专业的企业。

经济热的时候泥沙俱下，谁都能挣碗饭吃，当时建了很多企业，有的搞了几年，东张西望转产，包括政府和业内人士就忽悠，转型升级变成了转产，于是都做得不专业，这个时候一定就是被淘汰的时候。然后，谁来淘汰别人呢？有人被兼并重组，有人兼并重组别人，淘汰别人的一定是过去这些年专注而专业地发展产品创新的那些企业。

现在是大浪淘沙的时候了，热潮退了以后，大家能看出哪家企业好，哪家企业不好，我们的风投、PE（私募股权）选择企业相对容易一点，反倒准一点。而且，现在订单集中，以后产业集中提高。

这样的调整就为下一轮中国经济的增长创造了新的价值，效率更高了，资源配置更好了，利润情况也更好了，竞争力就会增强。所以应该说，现在我们所处的阶段有它积极的变化正在发生。也不必特别悲观，有些产业现在正在恢复正常状态，比如汽车制造、一般的基建行业，除了建筑基建之外的基建行业都在增长，消费品也在增长。

现在为什么这么低迷而且过于低迷呢？第一个因素就是政府政策还是有问题的。2010年及时退出了刺激政策，为了应对过热，采取了一系列紧缩政策，但是忘了及时退出紧缩政策，这些政策一放放那儿四五年，经济回归正常或者进入调整了，这些政策没有及时退出，没有回归中性。

当时，很严厉的刺激政策包括住房限购，20%的准备金率。当时20%的准备金率是为了应对过快增长的外汇储备，现在外汇储备不增长了，还是20%的准备金率。很多刺激政策是为了应对当时的情况的，结果没有及时退出，政策过紧，一直到去年（2014年）第四季度才逐步有所退出，包括住房。退出之后，就会有一些调整不太一样了。

第二个因素就是应对风险不积极。资本市场上，投资者过去这几年一直压着，本来可以早点化解风险，因为融资平台的事主要是期限错配所表现出来的融资机制错配，地方融资平台建的都是基础设施。中国地方政府的债务和西方不一样，西方是消费型，都是花了钱，毕竟是投资了，投资会有无效率的地方，但大部分还是投资，而投资的这些项目是长期项目，比如地铁、高铁都是几百年的长期项目。

我之前看到英国地铁150周年纪念，地铁的车皮大概每10年换一次，但地铁的隧道就是150年前挖的，300年的时候，那个隧道还是300年前挖的，修地铁最贵的就是挖隧道，回报是长期的，融资方式是短期的。银行借款本质上就是短期的，中长期贷款五年、十年就很长了，现在变成了影子银行信托，信托更短，一年、两年、三年，这是融资机制错配。

如果早点置换，现在这点事早就可以做，尽管当时《预算法》没有修改，中央政府也可以替地方发债，因为是置换，因此可以多做一点，不要拘泥于中央财政那点赤字，已经发生那么多赤字了，置换一部分反倒化解金融风险。迟迟不做，现在做了，力度又很小。所以，政府应该积极面对这些风险，积极化解这些风险，中国的经济就会好一点。

第三个因素就是政府不作为。这个大家都知道，不作为不仅是很多地方不给企业、企业家办事了，而且自己的事也不办了，自己的钱也花不出去，如果去年钱都花出去了，也不至于增长率只有7.4%。这是一个次要因素，但仍然是一个因素，主要因素是我们在进行调整，加上政府的政策有一些问题，使得经济过于低迷的问题更加严重。

这就是我们现在所处的状态。这个状态显示出中国经济长期增长仍然具有潜力，我们要度过这个艰难的调整时期、痛苦的调整时期，还得经历一段时间。

明年（2016年）开始“十三五”规划，“十三五”规划前期还在应对“十一五”“十二五”以来过热的问题，在这个过程中逐步实现长期的正常增长，希望不再是过热增长了，7%～8%的正常增长持续一段时间，中国又会上一个新的台阶。

现在大家对中国的长期增长有很多怀疑，各种因素，比如成本提高、环境因素等，产生一些困难。刚才说的那些是短期的、周期性的因素，周期性的因素在发生，长期性的因素也在发生，处理的办法是不同的，所发生的方式也是不同的。经济研究最怕的就是一锅粥在那儿搅和，永远讨论不清楚，我们要把它们区分开，有长期性的问题，比如结构性问题、体制问题等，也有周期性的因素。

在这些长期性问题背后，中国还有巨大潜力，人均GDP只是发达国家很少的一部分，工业化程度说了半天，天天转移人口，还有30%多的劳动力是农民，不是因为他们没出来，而是出来又回去了，这是中国特殊的体制问题导致的。

工业化程度老提不高，沿海地区劳动力短缺，工资成本上涨过快，过早地进入了工资成本上涨时期，是因为农民工早退，干个七八年、八九年，就早早退出了城市劳动力供给。这不是中国的劳动力用完了，不是人口红利没有了，过去30年，中国的制造业、服务业有大量的劳动力供给，不是因为中国过去几十年生了太多的孩子，是因为农业劳动力的

转移，这是基本的逻辑。

现在有些人说中国人口不增长了，中国没希望了，解决办法是再生孩子。我说人多了加水，水多了加面，作为一个经济学者，巴不得现在劳动力用完了，劳动力用完了，我们再发展别的，现在的问题是没转移完就发生劳动力短缺，这是新型城市化要解决的问题。怎么让这一代农民不回去，下一代农民也不回去，解决中国的工业化问题？这个过程中，只要劳动力不断转移，劳动力供给基本上就是有保障的。分析这个问题时，很多人犯了很严重的错误。

另一个严重的错误是说中国的劳动力没有了，因此中国不增长了。即使劳动力人数减少了，现在的经济增长不能光算劳动力，要算人力资本，就是劳动力加上教育，现在进入劳动力大军的资本比退出劳动力大军的资本至少多四到五年的教育，如果把这个因素带进去，出来的潜在增长率就是不一样的。

然后，城市化率只有52%。70%的人口为低收入阶层，70%中一半是农民，一半是农民工。储蓄率过高，一方面表明我们不缺钱，钱到处在找项目，另一方面又说明我们的消费特别低，居民消费只占GDP的3%～5%。

按照人均GDP，经济学计算一个指数，叫“追赶指数”，人均GDP与标杆国家（美国）的人均GDP相比，美国现在是5万多美元，我们是7000多美元，我们只有百分之十三点几。亚洲四小龙，韩国是百分之六十几，新加坡和中国香港已经100%多了，新加坡是世界第三富的国家，阿根廷、墨西哥、马来西亚、泰国是20%左右，我们只有百分之十三点几。韩国在1979年左右达到这个水平，以后又增长20年，到1997年亚洲金融危机结束。按这个来算，中国20年的高增长是有可能的。

我们要做很多正确的事，不要出现危机，包括经济危机、政治危机、金融危机等，出现金融危机就惨了。顺便说一句，关于流行的“中等收入陷阱”的说法是不对的，说是技术问题，现在到了中等收入阶段，竞争力不行了，做不了低端产业，但是又没有高新技术，竞争不过发达国家，高不成低不就，就吊在那儿了，这是不对的。

拉美国家掉入中等收入陷阱不是因为它们没有技术和创新能力，是因为社会出了问题。真正的中等收入陷阱的原因是中等收入阶段，收入差距特别大，收入差距一方面可能导致政治动荡，另一方面容易导致福利陷阱。为了缓解差距，扩大各种社会支出和社会福利，结果出现财政危机、债务危机、金融危机，这个我们现在都能体会到，这是真正的中等收入陷阱。所以，在这方面还得顾及考虑缓解社会紧张，不能出现金融危机。

下一个阶段确实是最难的时候，中国的收入差距现在是最大的阶段，这是真正的问题。定义的一个基本错误是怎么能假定世界只有一个

高端技术和一个低端技术，它不是跳跃的？有大量企业就在拿着中间的技术挣着中间的收入，那是很正常的事情，收支是平衡的，仍然可以有利润，包括韩国和其他国家都在吃着中等技术的饭，在逐步发展，可以把产业低端的部分转移出去，中端和高端的东西继续做，继续可以发展。

中国人到韩国去买东西就是买两样，一是衣服，二是化妆品，这都是中间技术，他们把一部分低端的衣服转到中国来了，继续做中高端的衣服。我们也可以继续做，中间有漫长的空间可以发展，不一定非得是高端技术。中国的制造业也大有前途。

在未来，直接投资市场有很大的发展前途。应该说，大家都希望中国的资本市场有健康稳定的发展，我相信在政策层面，谁都希望看到中国资本市场的发展，因为中国太缺直接融资。2013年，中国的IPO只占全部社会融资的1%，加上风投、创投、天使投资、PE，不超过3%，这么多年来还是以间接融资为主。发达国家，不说美国高到60%、70%的融资比例，日本、德国等间接融资比较高的国家也有20%、30%的直接融资，而我们太缺了。

资本市场的稳定有利于IPO之前的一系列投资发展，但无论如何，这个领域仍然是大有发展前途的，也是政府应该支持鼓励和配套的。政府不见得搞很多基金，但政府搞的基金要跟着私人的投资走，给私人政策添个码，但是选产业要让企业去选，让风投、创投首先选企业，然后承担风险，政府跟着一块儿去承担风险，至少方兴未艾。

互联网特别热，我也非常赞同互联网是这几十年来最伟大的技术进步和最伟大的技术革命，一定要应用在各行各业，但基本内容是信息技术，它节省了信息成本，节省了各行各业每个人的信息成本，但它不解决内容问题。互联网使得收集、整理、传输信息有新的方法了，但传递的是什么东西这个问题没有解决。所以，我个人的观点是要“互联网＋”。

“互联网＋”这个词说起来上口了，在我看来应该是“各行各业＋互联网”，否则加了1000次互联网，仍然没有解决好产品质量问题，仍然没有解决基本的竞争力问题。你加了1000遍互联网，仍然是三流企业、四流企业，根本问题还是怎么做好你自己，利用互联网技术节省你的信息成本，使你的企业发展得更好，市场做得更大。互联网一定要发展，而且最好在各行各业发展。

“十三五”期间，我们建议用普惠式的做法，谁有先进技术、发明创造，就鼓励谁，加强它的发展势头，包括应用互联网。我们看一家企业，根本的还是看它提供什么东西，而不是看它是不是用了互联网，用了互联网确实是有一个“＋”号，但根本的还是怎么做好。长期专注专业的产业是值得我们投资的，是有发展潜力的。

（本文根据樊纲在2015中国股权投资论坛上的发言整理而成）

钱颖一：国企中也能有企业家精神

清华大学经济管理学院院长

我围绕企业活力和企业家精神话题讲三个观点。

第一，关于效率与活力。有两位经济学家帮助我们从计划经济走向了市场经济，一位是哈耶克，他论述了市场经济资源配置的效率来源于分散信息通过价格机制的有效使用。哈耶克在1992年去世，那年正是中国决定走市场经济道路的年份，而如今市场在资源配置中起决定性作用已经在中国成为共识。由于20世纪一个核心争执是计划与市场，所以哈耶克很可能是20世纪最重要的经济学家。

另一位是熊彼特，他是最早论述企业家精神也称为创业精神的经济学家。他认为创新是经济发展和进步的核心动力，市场经济长期活力的根本在于创新，而创新则来源于企业家精神，来源于企业家通过重新组织资源来开发新的产品，创造新的生产过程，这是一个创造性毁灭的过程。

他的影响在其去世以后日益变大，创新成为全球最为关心的问题。有人说过，熊彼特可能是21世纪最重要的经济学家。哈耶克的市场经济的效率和熊彼特的市场经济的活力思想，使我们对市场经济的认识逐渐深化。效率与活力既相关又不同，效率是指在现有技术和生产条件下资源配置的有效性，是供给与需求两方面的结合，而活力更多的是指改变现有的技术和生产条件，使企业更有生气。企业活力和企业家精神是供给侧的，效率与活力的结合是市场经济的精髓，这是我讲的第一个观点。

第二，关于企业管理与企业家精神。讲到企业家和企业家精神，这需要区别企业管理与企业家精神，区别管理者与企业家。一方面，一个好的企业管理者未必是一个好的企业家，也不一定具有企业家精神。因为把企业管好不一定意味着企业创新，企业家精神不是单纯的企业管理问题，而是要创造出与前人不同的产品和生产过程。反过来，一个好的创业者也未必是一个好的企业管理者。

比如，乔布斯开始是一个创业者，但是他在1985年被苹果公司解雇，因为他不是一个好的管理者，接替他出任苹果公司CEO的斯卡利是一个好的管理者，但不是具有企业家精神的管理者。乔布斯于1997年重返苹果的时候，他的企业管理方法有了很大的改进，成为具有企业家精神的好的管理者。我讲的第二个观点是，要注意企业管理与企业家精神的不同。在我们重视企业管理的同时，必须大力提倡企业家精神；在我们鼓励优秀企业管理者的同时，更要推崇优秀的企业家。

第三，关于企业家精神与官僚机构和官僚主义。企业管理是很难避

免官僚机构和官僚主义的，而企业家精神与官僚主义是不相同的。熊彼特在提倡企业家精神的同时，担忧日益增强的政府和大企业的官僚主义会扼杀企业家精神，从而窒息市场经济的活力。

今天，虽然企业家精神仍在，但是熊彼特当时所担忧的官僚主义扼杀企业家精神的现象也比比皆是。因此，我们在提倡企业家精神，提倡创业精神，注重企业活力的时候，也必须减少官僚主义，也就是要简政放权。这就是为什么简政放权与企业家精神是一个硬币的两面。从理论上来讲，企业家精神并不局限于创业企业和民营企业，也可以包括国有企业。不过，因为国有企业更容易受到政府的束缚，所以激发企业家精神和企业活力需要更大的努力。

计划经济的传统使我们更容易依赖政府推动创新，但是企业活力主要靠企业家精神。在激发企业活力中，虽然政府应该发挥推动作用，但是来自政府部门的官僚主义依然是压抑企业家精神的主要因素，是企业家创新活力的主要障碍。这是我讲的第三个观点，即推动企业家精神的同时，必须简政放权，减少官僚主义带来的束缚。

最后，我举一个例子说明企业活力与企业家精神的关系。在中国，最集中体现的地方是深圳。深圳是企业有活力，创业企业多，企业家精神强的地方。同时，深圳也是政府干预少，政府服务意识强的地方。深圳经济在当前全国经济下滑中表现突出，深圳的案例极具启发。当年深圳是中国改革开放最早的试验区，是践行市场在资源配置中起决定作用的先行者，如今深圳成为释放企业家精神和创新活力的先行者。深圳用事实说明企业的活力来自创新驱动发展的供给侧，创新更多的是依赖企业家精神，企业家精神的增强取决于政府行政干预的减少。

所以，我讲的企业活力和企业家精神不仅仅是理论，更重要的也有事实依据。

吴敬琏：产业政策讨论停留在表面上打转

国务院发展研究中心研究员

我想讲一句话，这句话就是：开拓思想市场，研究基本问题，探索中国长期发展的路径。

为什么我要说这句话？我是有感于我们的官、产、学各界的有识之士，对我们国家这些年来的改革和发展做了很多贡献，但是也存在一个很明显的缺点，就是我们较多地关注了那些现象层面的问题，而没有把更多的注意力放在研究这些现象背后的本质性、规律性的问题上，这是基本问题。

这样一来，我们讨论的结果，我们对国家发展的贡献就比较局限于就事论事的一些对策性的建议，这些建议缺乏更加深厚的、扎实的、科学的基础，因此它们的准确性和有效性都会受到影响。而且，我们的研究工作常常是浅尝辄止，当出现新的现象时，虽然本质没有变，但因为对事情的本质认识得不够，所以提出的具体应对方法、政策就显得比较片面，不深入。而且，常常是现象有所改变，其实本质没有变，但我们以为它又是一个新的事物，然后又想出一些新的办法来应对。这就出现了一种转圈的现象，就是同一个本质表现出来的现象有所差别，我们就用另外一套办法去对付这个新出现的现象，每次一个新的现象发生以后，我们都是从零点开始，找出一些应对的方法。这样就不能使我们像跑接力赛一样，认识步步深入，应对的方法也不能步步提高。

我在参加“野三坡中国经济论坛”的时候举了一个例子，是一个几十年来一直存在和困扰我们的问题，就是增长方式的粗放需要转型的问题，兜了很多圈子，但是进步显得不足。今天，我想再举另外一个例子，就是最近讨论得很热烈的产业政策的问题，也就是讨论产业政策有没有，产业政策有效还是无效。其实，这个问题已经讨论二十几年了，问题就是这个讨论没有逐步深入，常常出现在表面层次上打转这样一种不好的情况，这样就降低了我们探索和研究中国持续发展道路的有效性。加 入 会 员 微 信 dedao555

20世纪80年代初期，产业政策不但在中国，在相当多的国家好像都是一个新的问题。中国是从日本引进产业政策的，日本在70年代就开始执行一套产业政策。应该说，日本在第二次世界大战后的初期和60年代的高速增长时期，这套产业政策都表现出了很多积极的作用。

所以，到了80年代，在石油危机以后，很多西方国家也对日本的产业政策非常关心，而且一部分人认为日本能够高速发展，主要原因就是通产省的政府机构执行了非常成功的产业政策。

当时我们没有注意的是，对于日本在战后初期和后来的高速增长时

期所采取的这种类型的产业政策，日本国内早在70年代就进行了反思，特别是到了80年代初期，以东京大学的小宫隆太郎教授为首的一批经济学家组织起来，对日本的产业政策的理论基础，以及制定和实施过程中所取得的成绩和缺点进行了全面总结。他们经过两年多的工作，出版了一份研究报告，这份报告在1984年发行。

这份报告改变了过去宣传日本产业政策的著作中，着重从政治上和历史事实上进行宣传的特点，而是站在一个很高的现代经济学理论的高度，对产业政策的理论基础和它的实际内容、执行后果进行全面的回顾和检讨，得出了一个非常重要的结论。其原因就在于这种产业政策阻碍了进程，允许政府可以随意挑选赢家，甚至挑选输家，从而加大了政府被庞大的利益集团俘获的风险。也就是说，到了80年代，日本在战后初期和高速增长时期所运用的那种类型的产业政策，已经声名狼藉了。小宫隆太郎他们的这份报告，就是全面总结了日本在这段时期的产业政策的经验和教训，从现代经济学的高度，对这种类型的产业政策进行了批评。

所以应该说，我们在接受日本经验的时候，缺乏批判性，缺乏理论的高度，因此后来我们在实际工作中出现了一定的偏差。以至于到了20世纪末期，中国政府在运用产业政策上加大了力度，到了21世纪初期，在经济过热的情况下，在出现了一些过剩产能的情况下，又用行政的办法去矫正这个结构的扭曲，于是逐渐形成了一套“有保有压，有扶有促”或者是“有扶有控”的做法，也就是用各种行政手段、各种调控手段去调整产业结构的一些系统做法，甚至定期地颁布产业目录，把产业分成三类，是扶持的还是要压抑的。

而在国际论坛上，或者在世界的经济舞台上，产业政策已经有了很多新的发展，在小宫隆太郎他们编的那本书里就可以看到，他们认为产业政策是需要的。在什么情况下需要呢？主要就是在出现市场失灵的时候，用产业政策来弥补市场失灵。小宫隆太郎那本书的翻译就做了分析，通产省和其他日本政府机关在执行那种类型的产业政策的时候，常常越出了它使用的范围。

后来的研究比小宫隆太郎他们着重提出的“弥补市场失灵”更进了一步，就是如何能够通过政府的产业政策来强化竞争。能够强化竞争，能够防止垄断对经济发展造成损害，这是一个好的产业政策重要的内容。

在这方面，这些年来有很多重要的成果，比如2014年的诺贝尔经济学奖给了法国经济学家让·梯若尔（Jean Tirole），梯若尔开创了产业组织学，产业组织学第一个重要的内容就是用公共政策来控制市场失灵、强化竞争和约束市场竞争中所谓的市场权力，就是“market power”。我们可以看看梯若尔的诺贝尔奖获奖演讲，那个演讲的题目就叫《市场失灵与公共政策》，他一上来就是这样说的，他说经济学家都认为市场经济最大的优越性就是通过竞争来保证资源的优化配置和效率的提高。但是，完全竞争几乎是不可能存在的，所以需要用公共政策，也就是产业

政策来控制市场失灵，来约束市场权力，总而言之就是强化竞争。公共政策就是要设法控制市场失灵，不让市场失灵，达到一个强化竞争的目的。

菲利普·阿吉翁也是在产业经济学领域后起的新星，他在这方面做了很多有益的工作。按照他的说法，管理得当的产业政策，尤其是有利于促进竞争的产业政策可以促进生产率的增长，如果没有产业政策，富有创新精神的企业可能就会选择在不同产业去经营，来避免同类产品之间的激烈竞争，从而形成较高的产业集中度。

而税收减免或者其他税收补贴，鼓励企业在同一产业部门经营的产业政策，就可以降低盈利的目标，增强企业创新的动力。因此，设计得当的产业政策能够催生创新，促进生产率的增长，而且在这个方面，竞争和产业政策能够相互补充。

这就是说，在理论研究方面已经取得了长足的进步，但很可惜的是，我们因为比较忽视理论的思维，忽视对基本问题的研究，所以就不能与时俱进。我最近看一些关于产业政策的讨论文章，相当一部分讨论文章，不管是反对使用产业政策来推动经济发展，还是主张用产业政策来推动经济发展，所讲的产业政策都是日本在二战后初期和高速增长时期所采取的那样一种产业政策，也就是后来被人们叫作“选择性的产业政策”或者“纵向的产业政策”。由政府选择产业，然后用整套的调控手段去扶持一些产业，去抑制一些产业，也就是中国人所说的“有保有控”，这套产业政策是无效的甚至是有害的，这已经不是一个问题了。现在人们讨论的产业政策已经是另外一类的产业政策，这种阿吉翁讲的所谓“设计得当的产业政策”，到底是根据一些什么原则就能够设计得当呢？有很多具体问题，也发表了很多文献，但是我们的讨论都没有涉及，这是很不利的。

所以，我们要为中国探寻一条能够持续稳定发展的道路，就需要研究基本问题，把主要的注意力、主要的精力放在密切地联系实际，去研究一些基本问题上，在一个比较高的理论的支撑之下，来提出我们的各种各样的意见。而且，要能够形成一个接力赛，就是大家的研究成果能够你追我赶，使得我们的认识步步深入，我们的对策也越来越有效。

我说了，要研究基本问题，才能够提出有效的建议。那么，怎样才能在基本问题的研究上取得进步呢？这里就有一个问题了，就是开拓思想市场。关于这个问题，早在20世纪80年代，我们听东欧的改革派经济学家讲学的时候，就听到过他们关于这个问题的意见，有一个提法给我们很深刻的印象，就是“自由而切实地讨论是改革能够成功的基本前提”。因为只有经过自由而切实的讨论，才能形成正确的认识、正确的意见、正确的方针和政策。

诺贝尔经济学奖获得者科斯在2011年到北京的财经论坛做了一个视频演讲，那时候他已经100岁了，他说他要来视频致辞，因为他有很重

要的话要对中国说。他要说什么呢？他说，如今中国的经济面临着一个重要问题，就是缺乏思想市场，这是中国经济诸多弊端和险象丛生的根源。思想市场的发展，将使中国经济的发展以知识为动力，更具有可持续性。而更重要的是，通过与多样性的现代世界相互作用而融合，就能够使中国复兴和改造其丰富的文化传统，假以时日，中国将成为商品生产和思想创造的全球中心。

总之，开拓思想市场，研究基本问题，努力去探索中国长期发展的路径，我们就可能有机会看到科斯所指出的这一天的到来。[image]

（本文根据吴敬琏在第三届大梅沙中国创新论坛上的视频发言整理而成）

田国强：对当前中国改革及平稳转型意义重大的三个问题

上海财经大学经济学院院长、高等研究院院长

中国经济改革与发展在取得巨大成就的同时，所面临的治理问题也不少：贫富差距、贪污腐败、生态恶化……究其原因在于，改革中该如何平衡处理好发展逻辑和治理逻辑的辩证统一关系，其背后又是政府与市场、政府与社会的治理边界模糊问题，使得政府角色越位、错位和缺位同时并存。如果对导致发展成就的经验和问题的根源认识不清，错把缺点当成优点，把短处当成长处，中国经济的问题就不可能得到根治，也不可能实现社会和谐和国家长治久安。

目前，理论界对中国改革的基本方向问题的共识，感觉不仅没有加强，反而有弱化的倾向，甚至导致一些重大分歧。比如，长期以来，中国改革所坚持的松绑放权经济自由化（经济主体自主化）和市场化的方向，被一些经济学家简单地贴上新自由主义、华盛顿共识或休克疗法的标签给予否定，在政府干预经济活动已经较多地出现越位和错位的情况下，仍然一味地强调政府主导或有为。如果一个国家没有方向感，在一些基本的方向问题上没有形成共识或者出现反复，那么到了后面的政策层面和操作层面，就难免会有这样那样的争论和抵牾，改革中不作为、乱作为乃至南辕北辙的现象也就自然会层出不穷。十八届三中、四中、五中全会所提出的决议精神和发展理念，尤其是让市场在资源配置方面发挥决定性作用和政府发挥更好（而不是多）的作用，以及供给侧结构性改革的提出都非常好，问题是如何才能得到有效执行和落地。

作为当前和今后一段时期推进供给侧结构性改革的“三去一降一补”的五大重点任务——“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，其推进都离不开公共政策的协同推进。中央在政策方面也提出了“宏观政策要稳、产业政策要准、微观政策要活、改革政策要实、社会政策要托底”的总体思路，强调要通过公共政策的组合使用，来加快结构性改革步伐。但是，进展还不尽如人意。在笔者看来，症结还在于笔者近些年在许多文章中反复提到和呼吁的最基本的方向性、原则性问题没有解决，共识不彰，以致到了基层无所适从，或不作为，或乱作为。

在这篇文章中，笔者想重点谈三个方面的问题：第一，市场化改革方向是否坚持的问题。改革的方向性问题首先要明确，松绑放权的经济自由化、市场化和民营化的市场导向改革方向不可动摇。第二，在坚持改革开放以来的市场化改革方向的前提下，关于政府的恰当定位问题，是将政府职能定位于有限政府还是有为政府？也就是，是靠制度还是靠政策来实现经济持续平稳发展、国家治理能力和治理体系的现代化和长治久安？即是通过建设现代市场制度的市场化改革来合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界问题，使之导致有效市场和有限（从而有效）政府及和谐社会，还是靠政府主导或有为政府，通过政策，直

接参与和干预经济活动来实现经济持续平稳发展？笔者认为，供给侧结构性改革的关键就在于合理界定政府与市场、政府与社会的治理边界，而政府定位是关键中的关键。有为政府和有限政府的取向和定位，虽只是一字之差，却是天壤之别，甚至是本质差别。第三，关于理论和学术探讨的基本规范性问题。当下中国需要的是富于理性和建设性的专业化学术讨论，而不是那种贴标签、戴帽子的意识形态化讨论，从而营造百家争鸣、百花齐放的宽松氛围。同时，向非学术界传播和政府建言时，要准确介绍和恰当运用，以避免误导政府决策和社会大众。

问题一：市场化改革方向是否坚持

改革的方向性问题首先要明确，过去30多年来，中国经济的持续快速增长与对经济自由化、市场化和民营化的松绑放权改革大方向的坚守是息息相关的。接下来，笔者分别从理论内在逻辑分析、历史比较分析及量化实证分析的视角切入，来谈坚持市场化改革方向的极度重要性和必要性。

实际上，早在1994年，笔者就在《经济研究》上发表论文《中国国营企业改革与经济体制平稳转轨的方式和步骤——中国经济改革的三阶段论》（具有严谨理论模型的英文文章2001年发表在国际著名期刊Journal of Institutional and Theoretical Economics上），提出了中国经济改革的三个基本步骤：经济主体行为自主化、市场化和民营化。中国改革历程基本上是沿着这条道路前行，并取得了巨大的经济发展进步。笔者感到有些遗憾的是，由于论文发表较早，没有反复呼吁，没有引起学界和政策部门的足够注意。

为什么要进行松绑放权的“三化”改革呢？这是由于制度的恰当选择是至关重要的。不同的制度会对应不同的信息有效性、不同的激励相容性和不同的资源配置效率结果，而政府统制或主导的经济制度在信息有效性、激励相容性及资源配置最优性这三个方面都有极其严重的问题。即使是清官也难断一个小小家庭的家务事，政府怎么可能统制好所有经济个体的事情呢？的确如此，今年（2016年）刚获得诺贝尔经济学奖的哈特教授的不完全合约理论就解释了这样的困境，其给予我们的启迪是：政府不要试图建立面向市场、社会的全面合约，将剩余控制权牢牢控制在自己手里，这不能很好地解决信息和激励的问题，从而其资源配置效率也是极低的。从某种意义上说，中国的松绑放权改革就是对不完全合约的确认和产权的再划分，把激励搞对。可以用下面三个例子来说明中国改革的历程主要是进行市场化深层次制度改革，从而在提高市场效率和激发人们的积极性上有极大的效果，取得了举世瞩目的经济发展成就。

其一，20世纪80年代初对农村和城市的松绑放权。

让笔者至今仍印象十分深刻的是，20世纪80年代初，中央提出了到20世纪末实现工农业总产值翻两番的目标，那时几乎没有经济学家相信

这能实现，包括笔者的老师张培刚教授和林少宫教授都觉得不可能，其基本判断就是怎么可能在整整20年间将平均经济增速从4%一下子提高到7%左右呢？结果，中国的改革开放和民营经济的大发展不仅实现，而且是超额完成了这个目标任务。

20世纪80年代的松绑放权改革是从农村改革开始的。一些地方上的人士冒着坐牢的风险自发进行包产到户的突破尝试，生产队将农田承包给农民，而不涉及具体生产活动的管理，农民需要做的只是每年给国家上缴一定的粮食，剩下的归农民，直到随后铺开的家庭联产承包责任制，再到后来完全不需要上缴粮食。这极大地调动了农民的积极性，激发了其种地能力和潜力，不仅超额完成了国家粮食增产目标，而且极大地改善了农民生活。1984年，建立“公有制基础上的有计划商品经济”体制的提出，经济体制改革全面推开之后，城市的国有企业改革大抵也是如此。

其二，20世纪90年代初对市场经济目标的确认。

1989年政治风波后，出现了“姓资姓社”的道路之争，中国经济那时面临极大的增长和发展困境。为此，有了邓小平1992年年初的南方谈话，从而才有了1992年十四大上确立市场经济体制改革的根本目标，明确提出了“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”，并提出要使市场“对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化”。

从计划经济到商品经济，随后到市场经济的跨越，是中国在市场化改革中的关键一跃，这给中国带来了随后20多年的经济大发展，而这又是依靠市场化改革和民营经济的大发展。因此，只要通过真正的制度性、市场化的深化改革和扩大开放，同等对待民营经济，社会和企业的信心肯定会为之一振，当前经济持续下滑的劣势就会得到根本逆转。很难想象，如果没有邓小平对计划与市场和“姓资姓社”的争论的一锤定音，市场经济的基本建设目标及市场的作用能够写入党和国家的决议文件，中国能够在经济自由化、市场化和民营化的松绑放权改革的道路上走到现在这样的地步。

随后，1995年，十四届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》，对国有企业提出了“抓大放小”的改革战略。直到1999年十五届四中全会通过《关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》，国企改革一直遵循这样的基本原则。其中，“放小”就是通过改组、联合、兼并、股份合作、承包、租赁和出售等多种途径和形式，把一大批（几十万家）国有中小企业直接推向市场。放开搞活的力量是巨大的，许多企业由此成为市场经济中自主经营、自我激励、自我约束、自我发展的经济实体，带动了中国非国有经济特别是民营经济的大发展、大繁荣，推动了中国经济的持续快速发展。

其三，新世纪初加入以贸易自由化为目标的WTO。

2001年，中国加入WTO前后，许多人反对，甚至动辄以卖国贼扣帽子，上升到意识形态上，认为中国加入WTO后，农业、民族工业，汽车、纺织、医药等行业都会受到毁灭性影响。这些都是没有内在逻辑的说法，其结果正好相反，加入WTO推动中国经济高速发展了十多年，由此大大地提升了中国的国际政治经济地位，并由此改变了世界政治经济的格局：中国入世时只排世界第七，而现在超越了意大利、英国、法国、德国和日本这些强国，成为全球第二大经济体。

开放，从某种意义上来说也是改革，一种融入全球经济贸易体系的倒逼式改革。加入世贸组织，就是按照国际同行的惯例和规则，将中国的经济自由化、市场化和民营化的松绑放权改革又往前推进了一大步。

面向未来，中国经济要重拾增长动力，必须在经济自由化、市场化和民营化这样的对内放开和对外开放的松绑放权改革上再进一步。2015年7月，四位俄罗斯裔经济学家在NBER（美国国家经济研究局）工作论文The Economy of People’s Republic of China from1953中，以标准宏观分析工具对1953-2012年中国经济增长进行因素分析，并对2012-2050年的经济增长做了预测，分别以改革开放前后各因素的贡献作为假设，进行了预测比较。其结论就是，改革与不改革，对经济增长的影响差别巨大，在随后的十年内，增长率相差近三个百分点，而改革开放前后的经济增长率差距恰恰也是三个百分点左右。（见表8）

表8　对不同发展路径下中国经济增长差异的预测

	2012—2024年	2024—2036年	2036—2050年
以改革开放后的发展路径	7.8%	5.2%	3.6%
以改革开放前的发展路径	5%	4.6%	3.9%

数据来源：http：//www.nber.org/papers/w21397.pdf

经常看到许多人由于市场制度下不少国家存在许多问题，不知道有好的市场经济和坏的市场经济的区别，由此以偏概全地认为建立现代市场制度的市场化改革不重要，以为中国经济持续发展的问题不在于制度，从而反对或不重视中国进行市场化改革，更强调通过政策应对来促进经济发展。这种思维逻辑其实大有问题，是不能区分充分条件和必要条件的典型表现。

要知道，将一件事情办成或人能活着，需要多种因素都满足才行，这是所谓的充分条件，但将一件事情办砸或人活不成，只要一个因素不满足就可能发生，这是必要条件。这就是为什么失败容易，成功难。如果不知道这一点，可能就会说，我的车不能运转，怎么可能是传动系统

出了问题？明明张三的车是机器出了问题才不能运转的嘛。这个人怎么可能是得癌症死的？明明李四是得心脏病死的嘛。由此推论，中国怎么可能需要市场化制度改革？你看，许多市场经济的国家都搞不好，我们为什么要搞市场化改革？好多别的国家都不提制度改革，我们为什么要谈制度建设的重要性？

这样，无论是从理论还是改革实践及量化的计量分析，可以看到坚持还是不坚持市场化的改革方向，市场化的改革到位不到位，其结果相差巨大。中国突破经济增长困境有赖于坚持市场化改革方向，进一步深化市场化制度改革。

问题二：政府职能定位是“有限”还是“有为”？

一旦确认了市场化的改革大方向之后，随之而来的基本问题就是政府的定位是“有限”还是“有为”，也就是中国是否需要建立和完善有效现代市场制度的问题，其关键是政府职能定位是否恰当的问题。

1.有效市场的必要条件是有限政府，不是有为政府

我们要让政府职能恰当定位的根本目标，就是要合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界问题。只有这样，才能建立有效市场和有限（从而有效）政府，才能让市场在资源配置和经济活动中发挥决定性的作用，以及让政府主要在维护和提供公共服务方面发挥好的作用。需要特别强调的是，即使政府在发挥作用的时候，也应尽量通过制度或规则的适当设计，而不是直接干预经济活动或将干预减少到最少，从而需要通过制度来合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界。

所谓有限政府，指的是只要市场能做的，就应让市场发挥作用，只有市场不能做或失灵时，政府才应发挥作用，从而导致好的市场经济和有效市场。简而言之，有限政府的主要职责就是维护和提供公共服务。中国离有限政府的定位还很远，因而需要通过市场化制度改革取向来建立有限政府和现代市场制度，以此合理界定和理清政府与市场、政府与社会的治理边界，解决中长期的发展和治理问题，以实现国家治理现代化和长治久安。

而有为政府除了没有边界或难以界定适应边界之外（比如计划经济制度下，政府的行为都可以称为“有为”），更多的是着眼短期，强调通过政府干预经济活动，用政策手段来解决短期发展问题，但是遗留很多隐患，很可能会由于信息和激励的问题，尽管动机不坏，但其结果往往可能会出现好心办了不正确的事情，使之难以导致好的或有效的市场经济。

也就是，有限政府和有为政府的本质差别在于，是着眼中长期发展还是着眼短期发展，是强调改革还是不强调改革，是落脚于国家治理还是不落脚于国家治理。

这样，一个有效的市场的必要条件是有限政府而不是有为政府。虽是一字之差，但差别巨大，甚至是天壤之别的本质差别。中国如果不进行进一步的市场化改革，是不可能实现经济持续发展、社会和谐稳定及国家长治久安的。

为什么有效市场需要有限而不是有为政府？

从制度设计这个角度上讲，由计划经济失败和一些情形下市场失灵所激发形成的机制设计理论，在未来改革中可以发挥巨大作用（包括宪法和法规制度的设计）。当下中国正在推进的以实现国家治理体系和治理能力现代化为目标的全面深化改革，从某种意义上讲是一场非常深刻的制度变革，因而会涉及一连串的各式各样机制的设计，包括中央顶层机制设计和各个层面的合约设计。那么，大机制嵌套着小机制，旧机制伴生着新机制，如何避免诸多种机制之间的内在冲突呢？这是在改革过程中一个非常值得重视的问题。

今年获得诺贝尔经济学奖的哈特教授的不完全合约理论则告诉我们，在微观层面也要认识到不完全合约是必然和经常存在的，当合约不完全时，让市场发挥决定性的作用，民营企业在创新驱动中发挥主体作用，将剩余控制权配置给投资决策相对重要的一方将会更有效率。这为政府向市场、社会的放权和分权提供了重要的理论基础。

让市场制度在资源配置和经济活动中发挥决定性的作用，让政府发挥有限从而好的作用，是由市场制度的信息有效性、激励相容性和资源配置的最优性决定的，并且根据不完全合约理论，政府由于信息对经济人信息极度不对称，而不应将剩余控制权牢牢控制在自己手里。由于个体（无论是国家层面还是部门、企业及个人层面）通常情况下为自身考虑，再加上个体之间的信息往往是不对称的，即使是清官也难断家务事，在这样两个最大客观现实约束条件下，现代有效市场制度至少在现阶段是不可替代的，需要市场在资源配置和经济活动中发挥决定性作用，同时政府要在维护和服务方面发挥好的作用，而不是在经济活动中发挥过多的作用。

中国解决经济增长问题的关键在于如何落实十八届三中、四中、五中全会所提出的决议精神和发展理念。如果不进行深层次市场化制度改革，许多领域的改革将推而不动、停歇不前甚至倒退，发展的逻辑和治理的逻辑都会出现问题。必须解决好两者之间的相辅相容的辩证关系，必须解决好是“政府还是市场，是国企还是民企”这样的“谁去做”和“怎么做”的关键性、方向性问题。

于是，供给侧结构性改革最根本的就是有效市场制度供给，从而应以深层次市场化制度改革为内涵，推进各种所有制公平竞争，以此提高市场效率，建立维护和服务型有限政府，使之与市场保持一臂之距，收缩国有经济战线，促进民营经济大发展，以此提振民间投资信心和稳定市场预期。这才是中国同时处理好发展的逻辑和治理的逻辑，以及应对

当前经济困境的标本兼治的必要之策。所以，建立现代市场制度才是最关键、最根本、最长效的，中国改革的根本目标就是要通过市场化改革建立现代市场制度（不是没有政府发挥任何作用的原教旨的市场经济）。

当然，目标不等于过程，需要一系列过渡性制度安排来推进和实现。现代市场制度并不是没有规则来维护市场秩序的任意放任自由的市场。但是，要政府维护市场秩序，建立提供市场效率的规则和制度及提供公共服务，并不等于要政府直接干预经济活动。

2.富民强国的内在逻辑也必然要一个有限政府

基于历史上国内外几千年的强国实践，结合现代经济学理论，富民强国的内在逻辑也必然要求一个有限政府，即欲强国，必先富民；欲富民，必赋私权；保私权，必限公权。

欲强国，必先富民。遍览古今中外，我们找不到一个忽视富民却取得国家富强的成功例子，比如苏联、东欧的计划经济体制实践，中国近代的洋务运动，以国家作为投资主体，而民间投资处于被忽视的地位，一味追求国家的强大而忽视富民，最后无一不以失败告终。

欲富民，必赋私权。富民是强国的基础。由于受到个体逐利的约束、资源的约束、信息非对称的约束，一个经济社会要实现富民，首先要赋予公民基本的私权，最核心的是基本生存权、经济自由选择权、私有产权。

保私权，必限公权。要成为一个有效的政府，必须是一个定位恰当的有限政府。建立有限政府，关键是要让公共权力的行使受到法律的约束和民众的监督，以预先制定的规则来划分政府和个人的权力范围及政府与市场、政府与社会的治理边界。

中国改革实践所取得的巨大成就，也正是源自遵循了这一基本内在逻辑，而发展过程中出现的种种问题恰恰是源自对内在逻辑的违背。从这个角度而言，中国经济奇迹的创造并没有特殊性和例外性。根据这一逻辑，对中国过去30多年的改革实践进行解读，也可以进一步推演出政府职能转变和深化市场化改革的结论。

以上所有的论证都牵涉到政府的基本定位问题，不能在维护和提供公共服务方面缺位，更不能在经济活动中越位。

以供给侧结构性改革五大任务中的去产能、去库存为例，其关键就是要与国有企业改革的深化相联动，根据委托代理理论和不完全合约理论促进现代企业制度的建立，促进国有资产管理部门实现由管企业向管资本的转变，摆脱国企决策中的高度政府依赖，提高国有企业决策和经营效率，让市场机制充分发挥作用，出清依赖政府支持才得以存续的僵尸企业，让国有企业破产、重组正常化，进而推动去产能、去库存任务

的完成。国有企业改革是中国深化市场化制度改革中不可忽视的重要一环，其改革红利将是巨大的。

观察自2015年以来中国各省的经济增长就可以发现，那些政府干预较多、国有经济占比较大的省份，往往也正是经济受冲击最大的省份。例如，在2015年全国31省市GDP增速排名中，有5个省份经济增速低于6.9%，它们是辽宁、山西、黑龙江、吉林和河北，其中辽宁以3%的增速位列倒数第一。而在今年第一季度，这五省再度位列GDP增速后五位，辽宁甚至出现负增长，以-1.3%的增速位列末位。

改革开放以来，非国有经济尤其是民营经济的大发展对中国经济的发展做出了巨大贡献，无论产值贡献还是解决就业方面均居于主要地位。目前，非公经济占GDP的比重已超过60%，税收比重超过50%，新增就业比重达90%。并且，越是民营经济发达的地方，地方政府无论是经济发展、社会稳定还是其他方面，日子都会好过很多，少许多麻烦。更重要的是，中国向效率驱动乃至创新驱动的转型发展，还有赖于民营经济发挥主导作用。所以，中国依然要沿着市场化、民营化的制度化改革方向继续前行，这不仅是遏制经济下滑的根本之策，更是跨越中等收入陷阱的必由之路。

3.减少政府的风险也需要有一个有限政府

一个涉及全局改革的问题，涉及政治、经济和社会稳定的问题，必须充分考虑风险问题。最近国务院发展研究中心的魏加宁研究员在一个演讲中讲到，民企的风险由市场和个人承担，但国企的风险由政府承担，就很值得政府充分重视。

其实，笔者在今年6月的文章《供给侧结构性改革的重点和难点——关键是建立有效市场和维护服务型有限政府》中也说了类似的话：“如果什么都是由政府和国企兜着，中间没有隔离带和防火墙，一旦经济出事，责任自然就在政府、在国企，从而矛盾立刻就集中在政府身上，这将会对中国政治、经济和社会稳定造成很大的风险。”其中的道理非常清楚明了。这是由于，根据不完全合约理论，政府管得越多，在得到越多的剩余决策权和剩余获取权的同时，也将伴随着更大的剩余风险承担责任。

笔者在这篇文章中还写道：“改革开放以来，如没有非国有经济，特别是民营经济的发展，中国经济怎么能大发展，经济、政治及社会怎么可能这么稳定，怎么会取得举世瞩目的成就呢？显然，改革开放以前的实践已表明，计划经济条件下完全靠国有企业并没有很好地满足人民的需求，恰恰是改革开放后民营经济的大发展才使得人民的需求得到极大满足，极大地夯实了党的执政基础。”

4.为什么说不能用政策制定替代制度改革

这是由于政策内生性、个体（包括国家层面及地方政府、单位企

业、政府官员、家庭和个人）逐利性和信息不对称，政府直接干预经济活动或制定的直接干预经济活动的政策，短期或者在局部是有用的，但是其边际效用会递减，而且往往中长期的弊端大于短期的好处。政府推动、一拥而上的产业导向一定会造成资源的无效率配置。此外，由于信息和激励的问题，政府官员能否胜任在具体产业方向选择和协调中的作用，恐怕答案也基本是否定的。除非政府官员有很高的市场敏感度，或本身即高度嵌入市场发展中，否则他们可能会由于缺乏足够的必要信息和动力而难以做出明智的产业发展抉择。这样就会有向任用亲信和腐败方向发展的倾向。比如，2008年推出的四万亿元经济刺激计划，其对经济结构的扭曲效应（包括有关行业的一哄而上，造成严重产能过剩；部分行业管制下，国有企业的大规模扩张和贪污腐败丛生），至今还没有完全消除。对一个转型经济体而言，创造一个合理的竞争性市场制度环境，要远比实施精准的财政政策、货币政策或具体的产业政策来得更为重要。

关于当前讨论较多的产业政策制定，其根本着眼点还是应该在于激励企业家精神，让市场在资源配置中充分发挥决定性作用。与市场相比，政府在产业及其技术的精确遴选上是缺乏知识和敏感度的。很多产业的发展，政府在其中较难做到先知先觉，很多时候是后知后觉，甚至是不知不觉。所以，整体上，由于信息不对称，对经济人和市场的规制应该宜粗不宜细，就是应给人们更多的经济上的选择自由和政策空间。

5.政策制定也需处理好政府、市场和社会的关系

如同印度总理首席经济顾问、世界银行首席经济学家考希克·巴苏在《政策制定的艺术》一书中所说，政策制定是一门需要兼顾市场反应、政治决策、社会规范和国际权衡的艺术。抛开国际的因素不谈，与改革一样，政策制定也需要正确处理政府、市场与社会的关系，合理划分各自的治理边界。市场是会失灵，需要政府在公共品、信息非对称、垄断和外部性等地方发挥作用。但是，这个作用不是完全替代和直接干预经济活动，而应该是一种部分替代或补充，如一些公共产品的具体生产还是可以通过市场合约交由私人部门来完成，政府最重要的还是建立规则和维护规则。

并且，由于政府也是经济人，既当裁判员又当运动员，这就要求对政府的行为应有明确的程序和规则，这些程序和规则的制定应该宜细不宜粗，越明确越好。在政府行政体制改革中，尤其需要加大对政府内部与公共服务相关信息的透明化、公开化，杜绝行政过程中的贪污腐败等激励扭曲行为，促进公共利益最大化。新科诺贝尔经济学奖得主霍斯特罗姆的最优合约理论、团队理论就非常强调事先的信息完全性和对称性，尤其是一些关键岗位的经济特征披露对最优激励合约制定的重要性。

当然，需要明确的是，只有很少人会不分青红皂白地反对所有的产业政策，包括笔者在内的绝大多数经济学家都不会认为任何产业政策都

是错误的。尽管笔者认为，由于政策内生性、个体逐利性及信息不对称性，制定和应用产业政策要慎重。

问题三：关于理论和学术探讨的基本规范和避免误导

中国的改革是一个庞大的系统工程，实践每向前推进一步，都会带来更多更复杂的理论和实际问题，这就对理论创新提出了新的更高要求。所谓改革，闯禁区，就是由于需要突破现有的规则、制度、政策，甚至突破法规的限制。

事实上，许多改革措施的最后出台，无论是从实践中还是理论上，都是先闯了禁区，最后才成为国策或政策的。比如，小岗村18个农民的包田到户就是突破了国家的政策法规，冒着坐牢的风险在包田到户的保密书上签字，取得了实实在在的成效，才有了后面政府的肯定，推广到全国。邓小平在改革开放初期将认识上升到了走什么样道路的路线和政治高度，如果没有邓小平这种大无畏的胆识，没有一批改革的理论家，改革的操盘手和推手，能有现在改革开放取得的举世瞩目的巨大成就吗？中国下一步的改革，仍需要创造鼓励理论探讨的氛围条件。

1.理论探索无禁区，应避免贴标签、意识形态化

一个好的棋手，应该是走一步看五步，改革同样如此。理论探索一定离不开一个开明、宽松的舆论氛围和社会环境。理论探索无禁区，思想解放要先行，其重要性至少有二：一是对已确立的改革方向和路径进行理论分析和论证，促进上下改革共识的凝聚和改革方案的执行；二是理论探索必须超前，对现有改革的不足之处进行理论剖析，通过内在逻辑的推演指明下一步改革的方向和可能的结果。

为此，在理论探讨和学术交流的过程中，一定要避免采取贴标签、戴帽子、抓辫子的意识形态化做法，动辄上升到政治高度会让很多人不敢说话、不愿说话。例如，将经济自由化、市场化和民营化的改革与华盛顿共识、新自由主义、休克疗法等同起来的做法。

所谓“化”的改革就是制度、规则和体制的转型。如前面所述，中国30多年来的经济发展成就的取得与这“三化”为内涵的松绑放权改革是分不开的，但现在有人将这“三化”同新自由主义、华盛顿共识和休克疗法类同起来，并认为中国道路的成功秘诀就在于打破新自由主义所谓自由化、私有化、市场化的神话，这已经上升到政治高度，上升到新自由主义或华盛顿共识的高度了，可能不少人都不太敢反驳了。

让笔者感到忧虑的是，打破这“三化”神话的建议一旦为政府所采纳，弄不好就会改变市场化改革方向。这不是乱担心，现在的确有了一些与市场化改革方向背道而驰的往回走的所谓改革，且有不少动不动就对市场化改革进行学术探讨和做出建议的人上纲上线到新自由主义、华盛顿共识或休克疗法，上升到照搬西方主流经济学的政治高度。有人问得好，世界上有照搬的例子吗？谁照搬了？谁能做到照搬？不是该不该

照搬，而是根本就做不到照搬，因为所谓“照搬”就是原封不动地复制。

上纲上线是大家都害怕的事情，如果动不动就贴上一个标签，谁还敢或还能谈出自己的学术观点和改革建议？一旦用一种贴政治标签的意识形态化做法将其否定，很可能会招致颠覆性的错误。

并且这种否定西方主流经济学整体的说法也是不严谨的，这样会将许多对中国改革有价值的现代经济学理论全盘否定掉。现代经济学或西方主流经济学有许多不同的理论和领域，不能一概否定。现代经济学或主流经济学按照功能可以分为两类：一类是提供基准点或参照系，远离现实的基准经济理论（如新古典经济学理论、一般均衡理论等），以及没有国别属性，没有意识形态，具有一般性的工具性理论（如委托代理理论、机制设计理论、合约理论、拍卖理论等）；而另外一类理论则是旨在解决现实问题的经济理论，其前提假设更为接近现实，是对基准理论的修正。这两类理论都异常重要，是一种递进的相辅相成关系，都可用来得出具有内在逻辑的结论和进行预测。

诚然，第一类理论中的基准经济理论主要是以成熟市场经济国家的经济环境作为理论背景的，提供的是在相对理想状态下的基础理论，不一定完全适合中国的国情。但是，它为更好地研究更为现实、有摩擦的经济行为和经济现象提供了基本标尺，很多批评甚至否定主流经济学的人实际上有意无意地用到了主流经济学的理论和方法。一个让人感到奇怪的现象是，不少人一边批西方主流经济学，一边又很崇尚宏观调控的凯恩斯宏观经济理论，难道凯恩斯和新凯恩斯宏观经济理论不是西方主流经济学的范畴？

政府应该鼓励百家争鸣、百花齐放，允许学术自由探讨，关键是要科学严谨，言之有据，这往往会减少犯错风险，弥补漏洞，对完善改革措施大有帮助。对于各个领域的改革深化，同样需要理论探讨先行，不断促进思想解放。目前，中国方兴未艾的智库建设，主要还是依靠体制内的力量在做。要想真正让智库拿出不掺杂个人立场和利益的关于公共治理的独立见解和改革方案，还需要鼓励体制外的力量生长。

2.客观准确地介绍学术观点和结论，避免误导政府与大众

作为一个公共知识分子，在做政策建议时，要客观、科学及严谨地陈述自己或他人的学术观点和结论，而不是在主观或客观上造成对政府与大众的误导，在不同的场合说不同的话。现在有种现象，作为学者，在报刊和政论期刊的文章中的说法和学术文章中的说法居然可以有很大的不同，一方面在其学术论著和学术文章中给出前提假设条件，而在非学术场合却忽视了那些甚至至关重要的前提假设。

要知道，经济理论一旦采用就具有很大的外部性，不认识和理解边界条件而盲目应用或不准确介绍，会带来很大的负外部性。尽管决策者和一般民众不需要了解理论严谨分析的细节，但提出政策建议的经济学

家必须了解和准确介绍。如不准确地介绍其前提条件，一旦被政府接纳采用，弄不好就有可能带来很大的问题甚至灾难性的后果。

（本文原载《第一财经日报》，财新网获作者授权转载）

[1]本文作者还有蔡婧、马赛厄斯·德瓦特里庞、杜罗莎、安·哈里森、帕特里克·勒格罗。